

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

COMPLIANCE EM EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:
ESTUDO DE CASO DA PETROBRAS

VINÍCIUS SOARES DE REZENDE

Rio de Janeiro
2020 / 1 (PLE)

VINÍCIUS SOARES DE REZENDE

COMPLIANCE EM EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:
ESTUDO DE CASO DA PETROBRAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Ms. Fabiano Soares Gomes.

Rio de Janeiro
2020 / 1 (PLE)

RR467c REZENDE, Vinícius Soares de
Compliance em empresas públicas e sociedades de
economia mista: estudo de caso da Petrobras / Vinícius
Soares de Rezende. – Rio de Janeiro, 2020.
93 f.

Orientador: Fabiano Soares Gomes
Trabalho de conclusão de curso (graduação) –
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional
de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Compliance em estatais. 2. Direito administrativo.
3. Direito empresarial. I. Gomes, Fabiano Soares, oriente.
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

VINÍCIUS SOARES DE REZENDE

COMPLIANCE EM EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:
ESTUDO DE CASO DA PETROBRAS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Ms. Fabiano Soares Gomes.

Data de Aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Ms. Fabiano Soares Gomes (Orientador)
UFRJ – Faculdade de Direito

Dra. Alice Bernardo Voronoff de Medeiros

Dra. Carina de Castro Quirino

Rio de Janeiro
2020 / 1 (PLE)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter permitido que eu alcançasse mais esse passo em minha vida com saúde.

Agradeço aos meus pais, José Fernando e Valéria, por terem me colocado na trilha do conhecimento desde que me entendo por gente, pelo incentivo, pelo carinho e pelas oportunidades que criaram para que chegasse até aqui.

À minha esposa, Viviane, por ter compreendido que minhas ausências e dedicação ao curso e a esta monografia seriam recompensadas para o bem de nossa família. Ao meu pequeno João Pedro que, mesmo sem entender porque o papai ainda tinha que estudar após trabalhar, só me deu mais motivação para alcançar meus objetivos. Amo vocês!

Aos meus colegas e grandes amigos da Sonserina – Ivantuil Franchini, Cátia Bastos, Leonardo Vieira, Lucas Vale, Miguel Pedro, Elaine Vieira, Clarissa Mendes, Diogo Costa e Daniele Inês – o meu muito obrigado por terem me acompanhado nessa jornada. Uma grande parceria dos bancos da faculdade para a vida.

Sou grato aos meus professores da Faculdade Nacional de Direito e à instituição propriamente dita, por terem contribuído para meu desenvolvimento como profissional e como pessoa.

Agradeço ao meu orientador, Fabiano Gomes, pela confiança e por ter me auxiliado a definir o tema e a encaminhar este trabalho.

RESUMO

O trabalho aborda as iniciativas relativas a *compliance* nas empresas públicas e sociedades de economia mista brasileiras, a partir da análise, dentre outras normas e boas práticas, das Leis nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção, que dispôs sobre a responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra a Administração Pública, e da Lei nº 13.303/2016 – Estatuto das Estatais, que trouxe para as empresas estatais diversas práticas relacionadas à *compliance* e governança corporativa. Para tanto, preliminarmente, foi realizada uma análise breve sobre a atuação direta do Estado na economia, que se dá justamente por meio das empresas estatais. Na discussão sobre os elementos de um programa de integridade nas estatais, foi realizado um estudo de caso da implantação do mesmo pela Petrobras, que se viu envolvida em atos de corrupção desvelados pela Operação Lava-Jato, nos últimos anos, com a apresentação de dados e discussão sobre temas mais controversos a respeito do tema nas estatais, como a utilização de diligências de integridade para impedir uma empresa de participar de processos licitatórios e a constitucionalidade da estatal conduzir e julgar um processo administrativo de responsabilização.

Palavras-chaves: empresas estatais; compliance; governança corporativa; Petrobras; lei anticorrupção; estatuto das estatais

ABSTRACT

This paper addresses initiatives related to compliance in public companies and mixed-capital companies in Brazil, based on the analysis, among other rules and good practices, of Laws 12.846 / 2013 - Anticorruption Law, which provided for the liability of people legal acts for harmful acts committed against the Public Administration, and Law No. 13,303 / 2016 - State-Owned Companies Law, which brought to the state-owned companies several practices related to compliance and corporate governance. To do so, preliminarily, a brief analysis was carried out on the State's performance in the economy, which occurs precisely through state-owned companies. In the discussion on the elements of an compliance program in state-owned companies, a case study was carried out on its implementation by Petrobras, which was involved in acts of corruption unveiled by Operation Lava-Jato in recent years, with the presentation of data and discussion of more controversial topics regarding the theme, such as the use of integrity procedures to prevent a company from participating in bidding processes and the constitutionality of the administrative liability proceeding be conducted and judged by a state-owned company.

Keywords: state-owned companies; compliance; corporate governance; Petrobras; anticorruption law; state-owned companies law

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelo de um Programa de Integridade	45
Tabela 2 - Agrupamento de Riscos da Petrobras.....	55
Tabela 3 - Medidas disciplinares aplicadas pela Petrobras nos últimos 3 anos	65
Tabela 4 - Potencial de redução da multa administrativa da Lei nº 12.846/13 (em R\$ milhões)	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de um Programa de Integridade para empresas estatais	44
Figura 2 - Três Linhas de Defesa na Petrobras.....	52
Figura 3 - Quantidade de contrapartes que passaram pelo DDI da Petrobras	67
Figura 4 - Comparativo entre o potencial de redução da multa prevista na Lei nº 12.846/13 <i>versus</i> lucro líquido auferido pela Petrobras	76
Figura 5 - Sanções impostas no âmbito de PAR conduzidos pela Petrobras	83
Figura 6 - Valor arrecadado por multas aplicadas pela Petrobras, no âmbito dos PAR (em R\$)	84

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
I. ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	15
I.1. Previsão constitucional	15
I.2. Panorama da atuação de estatais no Brasil	16
I.3. Regime jurídico das empresas estatais	17
II. LEI 13.303/2016 – O ESTATUTO DAS ESTATAIS	20
II.1. Gestão de Riscos	22
II.2. Código de Conduta e Integridade	24
II.3. Comitê de Auditoria Estatutário	25
II.4. Conselho de Administração	26
II.5. Administrador da empresa estatal	27
II.6. Licitações e Contratos	28
III. LEI 12.846/2013 – A LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL	36
IV. PROGRAMA DE INTEGRIDADE	41
IV.1. Conceito e Elementos	41
IV.2. Programa de integridade nas empresas estatais	43
V. INTEGRIDADE NA PETROBRAS	46
V.1. Principais mecanismos desenvolvidos nos últimos anos	46
V.2. Programa de Integridade na Petrobras	49
V.2.1. Comprometimento e Suporte da Alta Administração	49
V.2.2. Análise Periódica de Riscos	51
V.2.3. Independência, estrutura e autoridade da área de <i>Compliance</i>	56
V.2.4. Definição de padrões, políticas e procedimentos	57
V.2.5. Comunicação e Treinamento	59
V.2.6. Canal de Denúncias	60
V.2.7. Investigações e sanções	62
V.2.8. <i>Due diligence</i> de terceiros	65
V.2.9. Monitoramento e aprimoramento contínuo do programa de integridade	72
V.2.10. Efetividade e benefícios do Programa de Integridade	75
V.2.11. Registros e Controles Contábeis	78
VI. RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PELAS ESTATAIS	80

VI.1.	Poder Administrativo Sancionatório pelas Estatais	80
VI.2.	O Processo Administrativo de Responsabilização na Petrobras	82
VII.	CONCLUSÃO	85
VIII.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

INTRODUÇÃO

O tema *compliance* assumiu papel de destaque no mundo empresarial brasileiro com o advento da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, que prevê a responsabilização administrativa e judicial de pessoas jurídicas que tenham praticados os atos lesivos tipificados em seu artigo 5º.

Os diversos escândalos sobre corrupção e lavagem de dinheiro revelados nos anos recentes no Brasil, em especial pela Operação Lava-Jato, tem provocado “a edição de diplomas legais que visam suprir lacunas legais, como se percebe da Lei Anticorrupção, que estabelece a responsabilidade objetiva por atos causados por pessoas jurídicas, que sejam na mesma lei catalogadas como atos de corrupção.” (FORTINI e SHERMAN, 2016, p. 177)

O termo *compliance* se origina do idioma inglês e deriva do verbo *to comply*, que significa cumprir, obedecer, consentir. No entanto, no mundo empresarial, o *compliance* não é entendido simplesmente como o cumprimento de regras, mas sim como um termo que referencia ações no sentido de se promover um ambiente mais íntegro, de ética nos negócios, de prevenção à fraude e corrupção e de mitigação de riscos legais e regulatórios.

Nesse sentido, *compliance* pode ser conceituado como “um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO, RIZZO e PINHO, 2012, p. 30).

A implantação do programa de *compliance*, também denominado programa de integridade, vai ao encontro das demandas relacionadas ao tema, devendo se dar de acordo com a realidade, cultura, atividade, campo de atuação e local de operação, por meio de políticas, código de ética e/ou guia de conduta revisados periodicamente, treinamento contínuo, disseminação da cultura ética, monitoramento de riscos de *compliance*, bem como por meio de um canal confidencial para recebimento de denúncias relativas a condutas que infrinjam a lei ou as normas da empresa. (RIBEIRO e DINIZ, 2015, p. 89-90)

Neste contexto, cabe observar a posição *sui generis* das sociedades de economia mista e empresas públicas - pessoas jurídicas de direito privado pertencentes à Administração Pública Indireta. Se por um lado a Lei 12.846/13 não excepciona as estatais, que podem, como qualquer

outra pessoa jurídica exploradora de atividade econômica, vir a ser sancionadas caso pratiquem um ato ilícito, por outro podem ser destinatárias de tais atos ilícitos, quando no seu papel de ente da Administração Pública.

Assim, a função *compliance* nessas estatais devem compreender não somente o lado ativo da relação, mas também a posição passiva. Simplificando, deve considerar que a estatal pode ser tanto uma corruptora, quando se relaciona com outro membro da Administração Pública, quanto a corrompida, quando se relaciona com as demais pessoas jurídicas.

Mais do que isso, é reconhecido o dever das estatais em incentivar as boas práticas e a ética, visando influenciar o setor privado (FILHO e PICOLIN, 2008, p. 1180 apud FORTINI e SHERMAN, 2016, p. 179), o que traz ainda mais complexidade e desafios à governança corporativa e ao *compliance* destas empresas.

Embora a imposição da lei e o entendimento que cabe às estatais promover a integridade se coadunem com alguns princípios da Administração Pública, tais como o da moralidade e o da supremacia do interesse público, o mesmo pode ser colocado em dúvida quando se tomam os princípios da eficiência e o da impessoalidade. É o que pode ocorrer, por exemplo, quando a estatal se utiliza de um *due diligence* para excluir determinado fornecedor de uma licitação, hipótese não prevista claramente em lei.

No que diz respeito às normas específicas para estatais, em 30 de junho de 2016, foi publicada a Lei 13.303/2016, conhecida como Estatuto das Estatais, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei 13.303/2016 trouxe regras mais específicas sobre governança corporativa, transparência, *compliance* e gestão de riscos nas estatais, bem como sobre seus procedimentos de licitação, que deixaram de ser regidos pela Lei 8.666/1993.

Entre as estatais brasileiras, a Petrobras – Petróleo Brasileiro SA – ficou em evidência no que diz respeito ao tema *compliance*, em função do seu papel central nos esquemas de corrupção perpetrados por empreiteiras e desvelados pela operação lava-jato, de 2014 em diante,

deflagrou, até o momento, 124 operações, com 558 prisões, entre temporárias e preventivas. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020)

Em resposta, a Petrobras desenvolveu e vem aprimorando uma série de medidas de governança corporativa e *compliance* desde 2015. Tais medidas buscaram reverter a reputação abalada da empresa e também contribuíram para que a ela pudesse firmar um acordo com as autoridades norte-americanas, reduzindo a potencial multa que poderia ser aplicada.

Neste contexto, o presente trabalho inicialmente apresentará o conceito e características das empresas estatais, em particular da sociedade de economia mista, incluindo o regime jurídico híbrido aplicável às mesmas.

Nos capítulos II e III, especificamente a respeito de governança e *compliance*, são explorados o Estatuto das Estatais e a Lei Anticorrupção, bem como demais normativos infralegais que tratam do tema, destacando as principais medidas relacionadas à integridade e gestão de riscos nas estatais.

O capítulo IV é dedicado à discussão do conceito e requisitos do programa de integridade, enquanto que o capítulo V adentra nos mecanismos de *compliance* desenvolvidos pela Petrobras, trazendo dados e discutindo a adoção de certas práticas no contexto de uma empresa estatal, em particular a possibilidade, ou não, de se vedar a participação em processos licitatórios de empresas que representem um alto risco de integridade. Ainda este capítulo, são abordados possíveis indicadores para se medir a efetividade das medidas implementadas pelas estatais, procurando obter, assim, o benefício das mesmas frente aos potenciais impactos que poderiam ser gerados pelos riscos que buscam mitigar.

Por fim, o capítulo VI aborda a possibilidade prevista na Lei nº 12.846/2013 de as empresas estatais, na condição de ente da Administração Pública, processarem e aplicarem sanções a entes privados, trazendo ainda dados sobre a implementação do processo administrativo de responsabilização pela Petrobras.

I. ATUAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

I.1. Previsão constitucional

No Brasil, a atuação do Estado na economia se dá de forma indireta e, excepcionalmente, de forma direta. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, adotou o sistema capitalista, com foco na propriedade privada dos meios de produção, na livre iniciativa e livre concorrência. Assim, conforme se extrai do seu art. 170, em regra, cabe à iniciativa privada o exercício das atividades econômicas.

Por outro lado, segundo o art. 174 da Constituição, o Estado é “agente normativo e regulador da atividade econômica”. Ainda, de acordo com o art. 173 da Constituição, a atuação direta do Estado somente está autorizada para assegurar imperativos de segurança nacional ou quando estiver presente o relevante interesse coletivo.

Ou seja, no ordenamento brasileiro, cabe aos particulares o amplo exercício de atividades econômicas, enquanto que o Estado somente possui tal direito as hipóteses excepcionais previstas na Constituição:

Há, contudo, duas importantes exceções a essa dupla regra constitucional (garantia da iniciativa privada e vedação da iniciativa pública na economia): a *publicatio* de algumas atividades, abrangente dos serviços e monopólios públicos; e as atividades concomitantes, que abrangem as atividades econômicas do art. 173 da CF e os serviços públicos sociais. (ARAGÃO, 2018, p. 53)

A *publicatio*, que pode ser dividida entre serviços públicos e monopólios públicos, diz respeito às atividades econômicas de titularidade exclusiva do Estado, numa clara inversão da regra geral. Aqui, a participação da iniciativa privada somente se dá por delegação contratual do Estado. A razão para isso decorre, no caso dos serviços públicos, da necessidade de proteção imediata da dignidade da pessoa humana, por meio do fornecimento de serviços como saneamento básico ou energia elétrica, por exemplo. Já os monopólios públicos ocorrem por interesses “estratégicos e fiscais do Estado e da nação coletivamente considerada, como as atividades nucleares e de petróleo” (ARAGÃO, 2018, p. 54).

A segunda exceção à regra geral constitucional se refere às atividades que podem ser concomitantemente exercidas pelo Estado ou por particulares, por direito próprio, dispensando

qualquer delegação. Comportam os serviços públicos sociais, como saúde e educação, e as atividades em que o Estado, conjuntamente com os particulares, pode atuar por razões de relevante interesse coletivo ou de segurança nacional, sendo exemplo os bancos públicos. Nesta última espécie, caberia exclusivamente à iniciativa privada o exercício das atividades econômicas, mas o Estado, autorizado legislativamente, pode competir, respeitado o tratamento jurídico paritário com os titulares originais. (ARAGÃO, 2018, p. 58).

Observação relevante é de que apenas as atividades do art. 173 devem ter paridade com o regime jurídico da iniciativa privada, ou seja, apenas elas são obrigadas a seguir preponderantemente o direito privado, até para não concorrer deslealmente com os particulares que atuam no setor.

Por esse motivo, sempre que o Estado desejar exercer uma atividade econômica em concomitância com iniciativa privada por razão de relevante interesse coletivo ou segurança nacional (art. 173, CF) deverá fazê-lo mediante uma pessoa jurídica de direito privado a ele instrumental, ou seja, uma empresa pública ou sociedade de economia mista. (ARAGÃO, 2018, p. 58)

Assim, a atuação direta do Estado na economia deve se dar por meio das empresas estatais, das quais são espécies as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que possuem personalidade jurídica de direito privado. A criação de ambas as espécies se dá por lei, mas enquanto o capital social das empresas públicas é detido integralmente por entes federativos, na sociedade de economia mista, constituída sob a forma de sociedade anônima, o capital social é dividido em ações de titularidade de entes públicos e também de entes privados.

I.2. Panorama da atuação de estatais no Brasil

Segundo o panorama das estatais, mantido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), em setembro de 2020, a União controlava 197 estatais, das quais 46 eram controladas diretamente, em setores como o de energia, petróleo e gás natural, financeiro, comércio e serviços, entre outros. Somente o conglomerado Petrobras contava com 31 estatais. (BRASIL, 2020).

O Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais, caracterizado como um conjunto de informações econômico-financeiras das empresas estatais não dependentes que tem por objetivo de apresentar o volume de recursos e de dispêndios anuais, demonstra que, até dezembro de 2019, as estatais executaram um orçamento de R\$ 2,33 trilhões, sendo o grupo

Petrobras responsável por 31% deste. (SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS, 2019)

Os números acima demonstram a grande participação estatal diretamente na economia, o que enseja um aparato considerável voltado à fiscalização e mensuração de resultados, de forma a se garantir finalidade e a eficiência requeridas das mesmas, evitando desvios de recursos públicos e uso político das suas estruturas.

I.3. Regime jurídico das empresas estatais

A adoção das estatais para o exercício de atividades pelo Estado se dá com o objetivo de tornar suas ações mais eficientes do que presumidamente se daria se fossem executadas por uma pessoa jurídica de direito público.

As empresas estatais surgiram como uma tentativa de o Estado ter instrumentos mais ágeis de ação, partindo-se do pressuposto de que as pessoas jurídicas de direito público possuíam amarras e controles que impediam uma atuação eficiente, sobretudo na seara econômica, onde a inovação e o dinamismo do mercado exigem uma atuação mais célere e adaptável a cada momento e demanda. (ARAGÃO, 2018, p. 165)

Por ter características estatais e, ao mesmo tempo, empresarias, não é factível a adoção de um regime puramente de direito público e tampouco de direito privado.

Tempo no qual no Direito Privado se fala de uma aproximação do Direito Público, por exemplo, ao se contemplar os princípios sociais do contrato: função social dos contratos, boa-fé objetiva e equilíbrio contratual; E, no Direito Público, cogita-se de uma “fuga para o Direito Privado”.[...] Conclusão da inevitável criação de situações de verdadeiras “miscelâneas” em que o Direito Público e o Privado se misturam até as últimas consequências, impondo-se o dever de que se tome consciência da falta de homogeneidade do Direito aplicável à Administração Pública. (ALMEIDA, 2012, p. 111 *apud* ARAGÃO, 2018, p. 167)

Segundo Estorninho (2009), o fenômeno da “fuga para o Direito Privado” se traduz numa privatização de parte da Administração Pública, que se serve de formas jurídicas próprias do Direito Privado para executar atividades econômicas sem se submeter à rigidez atribuída ao Direito Público, no afã de atender as demandas cada vez mais crescentes do típico estado social.

A mistura entre os Direitos Público e Privado dão origem a um regime diferenciado, denominado regime híbrido.

[...] o mais correto em relação ao regime jurídico das empresas estatais é afirmar que não é propriamente nem de Direito Privado, nem de Direito Público, tampouco de direito privado com derrogações de direito público: trata-se de outro regime jurídico, híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de ambos, elementos estes que, depois de colocados no mesmo ambiente, se modificam recíproca e intrinsecamente, de modo que, nem o elemento de direito privado o será como se estivesse sendo aplicado a um particular qualquer, nem os elementos de direito público que continuarem sendo aplicáveis às estatais o serão como incidem sobre o geral dos organismos públicos. (ARAGÃO, 2018, p. 169-170)

Mesmo esse regime híbrido não é algo que se possa considerar uniforme, pois irá variar a depender de fatores como a natureza da atividade econômica exercida ou do grau de dependência do orçamento público. O próprio Estatuto das Estatais, em seu art. 1º, dispensou tratamento diferenciado conforme o faturamento da empresa estatal, por exemplo. (ARAGÃO, 2018).

Historicamente, no Brasil, houve um movimento pendular quanto ao maior ou menor peso do Direito Privado ou Público nas empresas estatais, o que se pode traduzir em maior liberdade ou maior controle. À medida que casos relacionados à corrupção ganham destaque, é natural que a primeira reação seja a cobrança por maior controle, por maior submissão às regras do Direito Público. Por outro lado, isso pode implicar na perda de agilidade, e consequente eficiência, destas no mercado.

Neste contexto, bastante pertinente é a conclusão do professor Aragão (2018), no sentido de aproximar os mecanismos de controle sobre as empresas estatais daqueles da iniciativa privada:

O que se deve [...] é propiciar a maior liberdade de atuação possível às estatais no que elas necessitam para atuarem com eficiência no mercado, mas sem olvidar de mecanismos que, todavia, não correspondem ao mero retorno ou fortalecimento dos controles típicos da Administração Pública nacional.

Esses mecanismos devem, ao contrário, ser buscados primordialmente na lógica empresarial e de mercado das estatais, não no simples retorno, repise-se mais uma vez, às exigências tradicionais do direito administrativo, como se elas fossem sempre

um eficaz antídoto genérico para quaisquer desvios de conduta na vida pública e como se elas próprias não estivessem demandando uma séria modernização e desburocratização. (ARAGÃO, 2018, p. 177-178)

A este respeito, vale apontar que o Brasil conta, desde 1993, com a Lei 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, que prevê uma série de formalismos rígidos. De onde se conclui que, se maior controle estatal implicasse em menos desvios relacionados à fraude ou corrupção, o Brasil certamente não seria reconhecido internacionalmente como um país altamente corrupto. Em 2019, o Brasil alcançou a 106ª posição entre 180 países no ranking do índice de percepção da corrupção da ONG Transparência Internacional, com 35 pontos entre 100 possíveis (onde 100 significa a menor percepção de corrupção possível). (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020).

II. LEI 13.303/2016 – O ESTATUTO DAS ESTATAIS

Em atendimento ao disposto no art. 173, §1º, da Constituição, foi promulgada a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Conhecida como Estatuto das Estatais, a mesma dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Estatuto tardou a ser promulgado e pode-se dizer que veio a reboque da “crise das estatais propiciada pelo déficit público e excessos de interferências governamentais em seus preços, e também pela Operação Lava Jato” (ARAGÃO, 2018, p. 178), o que parece se coadunar com a sua exposição de motivos:

Os principais objetivos da Lei nº 13.303/2016, segundo sua própria exposição de motivos, são: a implementação de (a) normas de gestão empresarial das estatais; (b) regras de gestão de riscos e controle interno, com a diminuição da ocorrência de atos de corrupção, por meio do estabelecimento de aplicações de normas de *compliance* e governança corporativa nas empresas estatais; (c) procedimentos específicos de nomeação de dirigentes, limitando a possibilidade de indicações políticas para cargos técnicos; (d) regras de licitações e de celebração de contratos de aquisição de bens e serviços; e (e) normas de fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e da sociedade. (PINHO e RIBEIRO, 2018, p. 243-244)

O Estatuto traz luz à necessária eficiência para toda e qualquer empresa estatal e não somente àquelas que atuam em concorrência com a iniciativa privada:

[...] outra vantagem do Estatuto foi trazer a lógica econômica da eficiência, da flexibilidade e do dinamismo a todas as empresas estatais, qualquer que seja a atividade por ela exercida (art. 1º, *caput, in fine*), já que a ênfase para essa lógica até então era focada mais nas estatais que exerciam atividades econômicas em concorrência com a iniciativa privada. (ARAGÃO, 2018, p. 181)

Da análise do Estatuto das Estatais, é possível verificar os eu foco no estabelecimento de regras de governança corporativa, transparência e gestão de riscos e controles, estas últimas tipicamente referenciadas como práticas de *compliance*:

No sentido do fortalecimento da governança corporativa nas empresas estatais, o Estatuto teve grande importância, contendo nove referências expressas ao instituto, espelhadas em dezenas de normas de transparência e publicidade, de auditorias interna

e externa (ex.: arts. 9º, §3º e 24), de gestão de riscos (art. 9º), Código de Conduta e Integridade (art. 9º, §1º), membros independentes do conselho de administração (art. 22), metas para seus diretores (arts. 13, III; 18, IV; e 23), bem como de requisitos e vedações para a designação dos seus diretores e membros dos conselhos de administração e fiscal, visando a evitar a excessiva influência de interesses políticos sobre a administração das estatais, o que também tenderia a favorecer malversações de recursos (ex.: arts. 17 e 26), com um órgão específico para fiscalizar o atendimento a esses requisitos e vedações (art. 10) e limite de prazos para a ocupação da posição (art. 13, VI e VIII). (ARAGÃO, 2018, p. 191)

Os institutos de governança corporativa e *compliance* trazidos pelo Estatuto das Estatais são inequivocamente interdependentes e contribuem para o aperfeiçoamento da atuação das empresas estatais. A diferença entre os conceitos de governança corporativa e *compliance* é sutil, estando o primeiro relacionado às políticas de gestão da empresa, o segundo diria respeito ao cumprimento de normas, em sentido amplo, com foco na prevenção, detecção e tratamento de desvios. (RABELO, 2018)

As regras de direito societário, incidentes também sobre as empresas públicas, em boa medida, são similares às previstas na Lei nº 6.404/1976 – a Lei das SA. Vale observar, no entanto, que a Lei das SA continua se aplicando às sociedades de economia mista, tendo em vista se constituírem na forma de sociedade anônima.

Nesse sentido, segundo Marçal (2018), o Estatuto das Estatais reduziu a submissão das empresas estatais ao regime jurídico dos sujeitos administrativos dotados de personalidade de direito público, trazendo práticas consagradas no direito privado de forma a compatibilizar a atuação das estatais com o esperado para um ente que explore atividades empresariais.

A regulamentação do Estatuto foi realizada por meio do Decreto nº 8.945/2016, que teve como foco as questões referentes à governança corporativa e ao regime societário.

Outra matéria que foi profundamente regulamentada no referido Estatuto foi a de licitações e contratos celebrados pelas empresas estatais. Isso implicou na revogação dos diplomas legais que tratavam dos assuntos anteriormente, como por exemplo o Decreto nº 2.745/1998, que estabelecia o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro – Petrobras, encerrando uma série de controvérsias a respeito da sua aplicação pela empresa.

Os tópicos acima mencionados, alguns dos quais serão melhor abordados a seguir, guardam relação direta com a coibição de desvios relacionados à fraude e corrupção.

II.1.Gestão de Riscos

Antes da vigência da Lei 13.303/16, a estruturas de gestão de riscos já apareciam em estatais de grande porte, especialmente nas sociedades de economia mista que possuíam papéis negociados em bolsas de valores brasileira e estrangeiras, por imposição das regulações pertinentes, como as colocadas pela Comissão de Valores Mobiliários, no Brasil, e no âmbito internacional, decorrentes de leis como o *Foreign Corrupt Practices – FPCA* e o *UK Bribery Act*. (CASTRO e GONÇALVES, 2020, p. 16)

O Estatuto das Estatais estabelece, em seu art. 9º, que as empresas estatais devem adotar práticas de gestão de riscos e controles internos, que estão no âmbito do que se pretende implantar com um programa de integridade.

Gerenciar riscos é a capacidade de uma organização de gerenciar incertezas, seja ela positiva (ganho) ou negativa (perda). Daí a lógica de que uma gestão de riscos efetiva é aquela que consegue antecipar o maior número de eventos incertos, no sentido de estabelecer uma dinâmica, após identificado, para sua priorização, tratamento e controle. Em resumo, falar de gestão de riscos é entender como identificar o risco, priorizar e tratar os eventos encontrados.

Assim, quanto maior for a capacidade da estatal identificar as incertezas de seu negócio, melhor será sua gestão de riscos. (CASTRO e GONÇALVES, 2020, p. 48)

Com foco na fraude e corrupção, a Controladoria-Geral da União define a gestão de riscos para a integridade como “uma ferramenta que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a, p. 13).

Não há um modelo específico para como deve se dar tal gestão de riscos, uma vez que ela dependerá das características da própria entidade que a está implementando. Caberá a ela identificar seus riscos e a partir daí traçar suas práticas relacionadas à *compliance*, traduzidas no seu programa de integridade. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União aborda o tema da seguinte maneira:

As regras, políticas e procedimentos do Programa de Integridade para a prevenção, detecção e remediação de fraudes e corrupção devem estar baseados na gestão de riscos da empresa estatal, que é utilizada para mapear, avaliar e responder a riscos que possam ameaçar o alcance dos objetivos estabelecidos.

[...]

Os riscos de ocorrência de fraude e corrupção são diferentes para cada entidade, pois são peculiares a seu modelo de negócio, setor de atividade explorada, práticas internas, localização geográfica, quantidade de empregados, dentre diversas outras características específicas da empresa. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 26)

Portanto, a análise de riscos se caracteriza como etapa inicial e imprescindível para o desenho de um programa de integridade que seja efetivo e não meramente formal, incapaz de endereçar os riscos aos quais a empresa está exposta, o que pode onerar a estatal duplamente – tanto pelo custo do controle implementado, quanto pela materialização do risco associado ao controle ineficaz.

Assim, o programa de integridade tem por objetivo criar mecanismos para mitigar os riscos de *compliance*, quais sejam, aqueles relacionados à desvios de conduta, violação de normas internas e ao descumprimento de legislação e regulamentação aplicáveis. Neste universo de riscos, estão aqueles relacionados à integridade, à fraude e à corrupção. (CASTRO e GONÇALVES, 2020)

Cabe apontar que, no que diz respeito à corrupção diferentemente das empresas da iniciativa privada, as estatais terão ao menos um risco a mais para tratar – aqueles relacionados à corrupção passiva, já que seus colaboradores, como agentes públicos podem solicitar ou receber vantagem indevida em razão de sua função na estatal, configurando o crime previsto no Código Penal brasileiro, em seu art. 317. Nesta hipótese, a estatal é vítima de seus próprios colaboradores.

Dando ainda mais relevância ao tema, o Estatuto das Estatais, em seu art. 18, inc. II, atribuiu ao Conselho de Administração da estatal o dever de implementar e supervisionar os sistemas de gestão de riscos e controle interno estabelecidos para prevenir e mitigar os principais riscos aos quais a mesma possa estar exposta.

Ainda demonstrando a importância da gestão de riscos para a empresa estatal, a Lei 13.303/2016, em seu art. 9º, §, previu que a área responsável pela gestão de riscos deve ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, cuja atuação independente deve ser assegurada por meio do estatuto social da empresa.

O Decreto nº 8.945/2016 detalha o requisito na seção II, passando a identificar a área responsável pela gestão de riscos como “área de integridade e gestão de riscos” e prevendo o reporte desta área diretamente ao Conselho de Administração nas situações em que haja suspeita do envolvimento do Diretor-Presidente da estatal em irregularidades ou quando este deixar de adotar as medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

II.2.Código de Conduta e Integridade

O artigo 9º, §1º, do Estatuto das Estatais prevê a elaboração e divulgação de um Código de Conduta e Integridade, que contemple os princípios, valores e missão da estatal, orientações sobre a prevenção de conflito de interesses, a vedação de atos de corrupção e fraude.

O Código de Conduta e Integridade deve ainda estabelecer um canal seguro e sigiloso para que sejam recebidas denúncias quanto ao descumprimento das suas disposições e demais normas internas, além de mecanismos para proteção quanto à retaliação de quem denuncie. Já no âmbito do sistema de consequências, devem ser previstas as sanções aplicáveis em caso de violação às regras previstas no documento.

A necessidade de disseminação e comunicação também é objeto do art. 9º, que, no inc. VI, do §1º, requer a realização de treinamentos com periodicidade mínima de um ano, a respeito do Código de Conduta e Integridade a todos os empregados e administradores.

A partir destes requisitos, verifica-se que o Código de Conduta e Integridade vai ao encontro do objetivo de orientar seu público interno, e também externo, a respeito da conduta ética esperada de todos.

Vale dizer, no entanto, que a simples previsão de orientações em um documento, por si só, não é suficiente para prevenir os desvios de conduta. A própria Petrobras conta com um Código de Ética desde 1998 que, ironicamente, possuía na capa de sua versão de 2006 a foto

do ex-gerente Pedro Barusco, que admitiu à Operação Lava-Jato ter recebido R\$ 97 milhões de propina. (VALOR ECONÔMICO, 2015)

Importante observar que o conteúdo de um Código de Conduta e Integridade pode não ser completamente esgotado em um único documento. Desta forma, a depender do porte e da complexidade de transações e relacionamentos da estatal, devem ser editadas políticas internas específicas para cada tópico que enseje maior detalhamento, com a finalidade de prevenir, detectar e mitigar não conformidades.

Neste sentido, são sugeridas pela Controladoria-Geral da União políticas sobre (i) recebimento e oferecimento de hospitalidade, brindes e presentes; (ii) prevenção de conflitos de interesses no relacionamento com agentes de órgãos e de outras entidades públicas e sobre a prevenção de conflito dos interesses de seus colaboradores com o interesse público; (iii) prevenção de nepotismo na indicação de funções de confiança e de cargos comissionados e na contratação de terceiros; (iv) patrocínios e doações; e (v) prevenção da ocorrência de atos de corrupção (ativa e passiva) no contato entre representante da empresa estatal e terceiros. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 38-57).

Além disso, a própria Lei nº 13.303/2016 dispõe a respeito de políticas que se relacionam ao Código de Conduta e Integridade: política de transações com partes relacionadas (art. 7º, inc. III, em referência às normas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM); política de divulgação de informações (art. 8º, inc. IV); política de distribuição de dividendos (art. 8º, inc. V); política de gestão de riscos (art. 9º, §1º, inc. VI); política de indicação de administradores (art. 10, § único); e política de porta-vozes (art. 18, inc. III).

Os temas a serem tratados pelo Código de Conduta e Integridade e políticas correlatas são normalmente tratados pelas empresas, privadas ou estatais, no âmbito dos seus programas de integridade, como se verá mais a frente nesse trabalho.

II.3. Comitê de Auditoria Estatutário

Elemento importante para a governança corporativa e gestão de riscos, em particular no que diz respeito à fiscalização dos atos administrativos da empresa, a Lei nº 13.303/2016 instituiu a obrigação de que as empresas estatais contem com um Comitê e Auditoria

Estatutário. A Seção VII da Lei se dedica ao tópico, que também é tratado na seção XI do Decreto nº 8.945/2016.

Embora inexistisse previsão legal expressa a respeito do Comitê de Auditoria na legislação brasileira, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) já fomentava a criação do órgão nas empresas como uma melhor prática, desde 2009, por meio do Guia de Orientação para Melhores Práticas de Comitê de Auditoria., atribuindo a ele funções relevantes relacionadas à gestão de riscos:

O comitê de auditoria é constituído, de preferência, exclusivamente por membros do conselho de administração. Em nome deste, deve agir no sentido de operacionalizar os deveres e responsabilidades da função de supervisão da gestão dos processos internos e assegurar a integridade e efetividade dos controles internos para a produção de relatórios financeiros, visando proteger interesses de acionistas e outras partes interessadas.

Comitês de auditoria independentes constituem um componente crítico para assegurar ao conselho de administração o controle sobre a qualidade dos demonstrativos financeiros e controles internos que asseguram a sua confiabilidade, bem como para a identificação e gestão de riscos da organização. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p. 13)

O art. 24, da Lei nº 13.303/2016, lista um rol de competências não exaustivas ao Comitê de Auditoria Estatutário e o define como um órgão auxiliar do Conselho de Administração, a quem deverá se reportar. As funções do Comitê incluem: opinar sobre o auditor independente, bem como supervisionar suas atividades de modo a garantir a independência e qualidade do trabalho; supervisionar as atividades das áreas de controle interno e os mecanismos implementados, em particular para garantir a fidedignidade das demonstrações financeiras da empresa estatal; avaliar a exposição a riscos da empresa estatal; e avaliar a adequação das transações realizadas com partes relacionadas.

O Comitê de Auditoria Estatutário também de deverá, conforme art. 24, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, “possuir meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à empresa pública ou à sociedade de economia mista, em matérias relacionadas ao escopo de suas atividades”.

II.4. Conselho de Administração

Embora o Conselho de Administração fosse um instituto previsto na Lei nº 6.404/76, portanto já aplicável às sociedades de economia mista, constituídas na forma de sociedades anônimas, a Lei 13.303/16 o trouxe também para a realidade das empresas públicas.

Além disso, as atribuições do Conselho de Administração das empresas estatais foram potencializadas pelas disposições do Estatuto das Estatais. A importância do Conselho na participação e responsabilidade quanto ao *compliance* das companhias foi ampliada, podendo ser considerado um “superconselho”:

“superconselho”, com atribuições e responsabilidades bastante intensas e incompatíveis com uma situação de viés passivo e exercício por meio de reuniões esporádicas. (...) Além das atribuições gerais previstas na LSA, o art. 18 do Estatuto outorga-lhe novas e maiores competências. A posição de proeminência conferida ao conselho de administração das estatais aproxima este órgão da concepção de “*board of directors*” do direito americano, uma vez que os diretores passam a sofrer tal como se fossem “*executive officers*”, permanente “ingerência” deste conselho. (BORBA, 2017, p 159 e 178 *apud* ARAGÃO, 2018, p. 303)

O art. 18, do Estatuto das Estatais traz as competências do Conselho de Administração das empresas estatais, que se somam às já previstas no art. 142, da Lei nº 6.404/79, atribuindo a este órgão, entre outras responsabilidades, a aprovação e monitoramento de decisões envolvendo práticas de governança corporativa, e a implementação e supervisão dos sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e mitigação dos principais riscos aos quais a estatal está exposta. Cumpre notar que tais atribuições se coadunam com aquelas previstas para o Comitê de Auditoria Estatutário.

II.5.Administrador da empresa estatal

Importante diferença em relação aos administradores – aqui incluídos também os seus diretores – das companhias privadas diz respeito ao dever de diligência que, no caso das empresas estatais, ganha novos atributos em função do seu pertencimento destas à Administração Pública indireta. O administrador deverá estar atento à função social da empresa, conforme art. 27 do Estatuto das Estatais, que está atrelado ao interesse coletivo ou imperativo da segurança nacional que fundamentou a instituição da estatal. Ademais, deverá observar os princípios da Administração Pública:

Esse dever de diligência, contudo, no que tange às estatais, deve ser elevado a um padrão ainda mais rigoroso, em virtude dos princípios constitucionais a que essa entidade se encontra jungida, em especial os princípios da moralidade e da impessoalidade, que se somam no mesmo vetor aos citados ditames societários do “bom administrador”. (ARAGÃO, 2018, p. 309)

A preocupação quanto à probidade dos administradores e também quanto ao eventual uso político dos cargos de primeiro escalão nas estatais foi refletida na seção III, da Lei 13.303/16, que estabelece, para além das previsões genéricas relacionadas à reputação ilibada e ao notório conhecimento, requisitos objetivos sobre experiência profissional mínima requerida, compatibilidade da formação acadêmica com o cargo e ausência de situação de inelegibilidade.

Além disso, o Estatuto das Estatais, no art. 17, § 2º, estabelece uma série de vedações à indicação para o Conselho de Administração e Diretoria, de forma a evitar situações de interferência política indevida na estatal e outros conflitos de interesse, abrangendo inclusive parentes de até terceiro grau das pessoas vedadas.

É terminantemente a indicação de integrantes da Administração Pública ou do órgão ao qual a sociedade estatal responde diretamente para as mencionadas funções de gestão.

Há limites àqueles que atuam nos últimos 36 meses como membros da estrutura decisória de partidos políticos, que exerçam cargo em organização sindical, que tenham sido contratados ou possuam parceria com a sociedade estatal ou qualquer pessoa que possa ter conflito de interesse com a sociedade estatal. (PINHO e RIBEIRO, 2018, p. 261)

As regras mencionadas vão ao encontro de uma maior “profissionalização” da administração das empresas estatais em detrimento às meras indicações político-partidárias pelo controlador estatal, sem que os indicados tenham qualquer preparo técnico para a assunção da posição.

II.6.Licitações e Contratos

O Estatuto das Estatais, atendendo ao comando do art. 22, inc. XXVII da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, combinado com o art. 173, § 1º, inc. III, da Constituição, estabeleceu normas de licitação e contratos para as empresas públicas e

sociedades de economia mista, inclusive para aquelas que atuam em regime de monopólio ou prestam serviço público.

Até então, conforme destacado por Aragão (2018), “havia apenas previsões legais específicas – para a Petrobras, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a Eletrobras – de licitações simplificadas”. As leis que continham tais previsões não entravam em detalhes sobre o processo licitatório, deixando tal regulamentação para Decretos presidenciais.

No caso da Petrobras, as disposições se encontravam nos arts. 67 e 68 da Lei nº 9.478/1997, ambos revogados explicitamente pelo Estatuto das Estatais, que foram regulamentados por meio do Decreto nº 2.745/1998.

O referido Decreto foi alvo do Tribunal de Contas da União – TCU, que entendeu que o mesmo inovava no ordenamento jurídico, sendo, portanto, inconstitucional, devendo a Petrobras aplicar a Lei nº 8.666/93 para realizar suas contratações até que fosse editada a Lei prevista no art. 173, § 1º, da Constituição. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2002).

No entanto, o cumprimento das determinações do TCU não chegou a se efetivar, visto o entendimento diverso exarado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em decisões de alguns mandados de segurança impetrados pela Petrobras junto a corte. O trecho a seguir, extraído da decisão do Ministro Gilmar Mendes em julgamento do 25.888-MC/DF, demonstra a linha de fundamentação adotada em tais decisões:

A submissão legal da Petrobras a um regime diferenciado de licitação parece estar justificada pelo fato de que, com a relativização do monopólio do petróleo trazida pela EC nº 9/95, a empresa passou a exercer a atividade econômica de exploração do petróleo em regime de livre competição com as empresas privadas concessionárias da atividade, as quais, frise-se, não estão submetidas às regras rígidas de licitação e contratação da Lei nº 8.666/93. Lembre-se, nesse sentido, que a livre concorrência pressupõe a igualdade de condições entre os concorrentes.

Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, e do Decreto nº 2.745/98, obrigando a Petrobras, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei nº 8.666/93, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177). (BRASIL, 2006)

Portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi ao encontro da necessidade da Petrobras, assim como as demais empresas estatais que atuavam em regime de concorrência, atuar com agilidade, em igualdade de condições com suas concorrentes. Ficasse ela presa às regras da Lei nº 8.666/93, estaria em franca desvantagem, afrontando inclusive o seu fundamento de existência.

Apesar das críticas que surgiram quanto à eventual fragilidade do Decreto 2.745/98 que teria propiciado os esquemas de corrupção desvelados pela Operação Lava-Jato, é fato que os malfeitos poderiam ter sido evitados ou reduzidos, caso a Petrobras tivesse implementado regras de *compliance* atentas aos riscos de suas contratações. Nesse sentido:

“É curioso notar que, malgrado as críticas que aquele Decreto [...] vinha sofrendo diante da conjuntura jurídico-criminal que envolveu a Companhia, ele poderia ter a sua aplicação aperfeiçoada, inclusive através de normas internas de *compliance* e de boa governança corporativa para dificultar que novos eventos como os noticiados viessem a se repetir (impondo-se, por exemplo, maior rotatividade nas empresas convidadas a participar de licitações; licitando-se parcelas de obras, não apenas a obra integral, o que reduz o número de empresas capazes de assumi-la etc.). (ARAGÃO, 2018, p. 222-223)

Não seria por outro motivo, senão o de permitir procedimentos mais céleres que, em consequência, uma atuação mais eficiente das estatais, que a Constituição demandava a um regime licitatório específico para elas:

No tradicional conflito entre as faces estatal x privada das estatais econômicas, o primeiro tem vencido com ampla margem de vantagem, colocando em risco a concorrência no respectivo mercado, influenciado, certamente, pela reação formalista e estatizante do legislador aos escândalos revelados na operação “Lava Jato” que tiveram a Petrobras no foco. (OLIVEIRA, 2019, p. 331)

Atendendo ao comando constitucional, o Estatuto das Estatais, no entanto, não apresentou grandes inovações a respeito do regime licitatório, se utilizando de normas já existentes que, no entanto, já são mais modernas do que as previstas na Lei nº 8.666/93:

[...] verifica-se, com certa decepção, que o legislador foi pouco criativo ao tratar da licitação na Lei 13.303/2016, limitando-se a estabelecer uma colcha de retalhos de normas já existentes em outros diplomas normativos, notadamente a Lei 10.520/2002

(pregão) e a Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC). (OLIVEIRA, 2019, p. 331)

Por outro lado, se não inovou em termos de procedimentos licitatórios, trouxe boas ferramentas de governança, integridade e gestão de riscos para acompanhá-los, conforme já mencionadas neste trabalho.

Com o estabelecimento de um regime licitatório uniforme e bem disciplinado, o Estatuto das Estatais busca prover maior agilidade às empresas estatais, ao mesmo tempo que mitiga riscos, em particular, os de integridade. Sem a pretensão de explorar a o Estatuto por completo, algumas medidas, em especial, possuem um vínculo muito claro com esta preocupação, conforme examinadas a seguir.

Inicialmente, a preocupação com sobrepreço e superfaturamento se demonstra pela menção explícita à vedação a essas práticas, no art. 31, do Estatuto das Estatais, que repisa ainda os princípios da Administração Pública a serem levados em conta nas licitações e contratos celebrados pelas empresas estatais: impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Em linha com a disposição do art. 31, o Estatuto das Estatais prevê, em seu art. 56, inc. IV, a desclassificação de propostas que sejam ofertadas com valores acima do orçamento de referência, buscando mitigar o risco de se contratar com sobrepreço. Vale dizer que o Estatuto impôs, como regra, o sigilo do orçamento, conforme seu art. 34, reduzindo a possibilidade de conluíus entre licitantes na oferta de propostas, bem como aumentando a possibilidade que a empresa estatal se beneficie com preços mais baixos.

A restrição de certas informações relativas ao orçamento é ferramenta cada vez mais utilizada internacionalmente como obstáculo à corrupção e à superação de ineficiências na licitação. A limitação à sua ampla publicidade pretende evitar a prática do alinhamento das ofertas com o valor orçado pela Administração. Argumenta-se que sua divulgação prévia aos participantes da licitação minimiza os ganhos que a pressão da disputa livre poderia gerar - atenuando os efeitos benéficos da livre concorrência. A veiculação precedente do orçamento pode inibir a prática de descontos mais significativos, uma vez que os interessados possuem incentivos para

oferecer preços aproximados aqueles que a Administração já estimou para a contratação. Afinal, o reconhecimento acerca de certo orçamento para contratação presume disposição da administração em praticá-lo; mais do que isso, instala certeza quanto à existência de recursos necessários à sua execução. (MOREIRA e GUIMARÃES, 2012 *apud* ARAGÃO, 2018, p. 236)

O art. 38 do Estatuto traz os critérios de impedimento de participação em licitações e contratos das empresas estatais, relacionados a potenciais conflitos de interesses e à integridade de empresas licitantes e seus administradores.

Ao endereçar os riscos de conflitos de interesse, o Estatuto veda a participação de sociedade cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% do capital social seja diretor ou empregado da estatal. Conforme § único, do art. 38, a vedação também se aplica a:

I - à contratação do próprio empregado ou dirigente, como pessoa física, bem como à participação dele em procedimentos licitatórios, na condição de licitante;

II - a quem tenha relação de parentesco, até o terceiro grau civil, com:

a) dirigente de empresa pública ou sociedade de economia mista;

b) empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista cujas atribuições envolvam a atuação na área responsável pela licitação ou contratação;

c) autoridade do ente público a que a empresa pública ou sociedade de economia mista esteja vinculada.

III - cujo proprietário, mesmo na condição de sócio, tenha terminado seu prazo de gestão ou rompido seu vínculo com a respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista promotora da licitação ou contratante há menos de 6 (seis) meses. (BRASIL, 2016)

Em relação à integridade, as vedações dizem respeito a sanções impostas pela Administração Pública. Assim, estão impedidas de participar de licitações a empresa que esteja suspensa pela estatal; declarada inidônea pelo ente federado ao qual a estatal está vinculada; constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea; cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea; constituída por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

Os critérios são, portanto, objetivos e devem ser considerados pelas empresas estatais durante os processos licitatórios e contratações que conduzem. Sob o ponto de vista de práticas de *compliance*, a verificação de tais critérios deve fazer parte do *due diligence* de integridade das contrapartes, procedimento pelo qual se pretende identificar eventuais riscos na relação jurídica a ser estabelecida e que será mais a frente detalhado.

Conforma art. 62, do Estatuto das Estatais, a revogação das licitações somente poderá ocorrer por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente que constitua óbice manifesto e incontornável. Também poderão ser revogadas as licitações em que as propostas forem superiores ao orçamento de referência e quando o vencedor convocado pela estatal não assinar o termo de contrato no prazo e nas condições estabelecidos. Portanto, impede-se que os responsáveis pelas licitações nas empresas estatais revoguem os procedimentos ao livre arbítrio, mitigando o risco de que procedimentos licitatórios sejam reiniciados para permitir que outra licitante, que não a que legitimamente venceu o certame, seja contratada.

O mesmo artigo supracitado prevê a anulação por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, salvo quando for viável a convalidação do ato ou do procedimento viciado. Tanto na anulação, quanto na revogação, é concedido aos licitantes o direito ao contraditório e ampla defesa, caso já tenha sido iniciada a fase de apresentação de lances e propostas.

O Estatuto das Estatais também prevê, no art. 42, inc. X, que o processo licitatório seja instruído com uma matriz de riscos, “cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação”. Espera-se que tal previsão reduza incertezas e as demandas por aditivos contratuais, que podem acabar dando margem a esquemas de corrupção e sobrepreço dos serviços contratados.

[...] O Estatuto das Estatais não contém um modelo preestabelecido de divisão de riscos pelo tradicional binômio riscos ordinários do contratado *versus* riscos extraordinários da Administração. Ao revés, prevê a customização da alocação o de riscos (art. 42, X), colocando-a como uma das cláusulas obrigatórias de todos os contratos (art. 69, X) e dando uma especial ênfase ao seu tratamento nas contratações integradas e semi-integradas (art. 42, § 1º, I, ‘d’). O contrato deverá estabelecer que fatos são riscos assumidos pelo contratado, que não gerarão qualquer direito a reequilíbrio econômico-financeiro contra ou a favor dele, e quais fatos são riscos do poder público, gerando a necessidade de celebração de termos aditivos para

reequilibrar o contrato, favoravelmente a uma ou a outra parte [...] (ARAGÃO, 2018, p. 238)

O Estatuto das Estatais, portanto, deixa de lado a teoria tradicional de divisão de riscos típica dos contratos administrativos, entre as denominadas áleas ordinárias e extraordinárias. De acordo com esta divisão, os riscos ordinários ficariam por conta do particular contratante, enquanto que os riscos extraordinários são de responsabilidade do ente público contratante, sendo de natureza econômica – que podem modificar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato – ou administrativa – referente ao fato do príncipe ou do administrador e às modificações unilaterais. (PEREZ, 2006)

A abordagem dos riscos contratuais por meio de uma matriz de alocação de riscos contratuais prévia é mais moderna, trazendo solução para que se previna o problema e não somente para trata-lo, bem como para aumentar a segurança das partes, uma vez que a teoria tradicional se utiliza de definições pouco precisas sobre os riscos suportados por uma ou outra. (PEREZ, 2006)

A respeito da possibilidade de se restringir a participação de licitantes a uma lista pré-definida, vale observar que o Estatuto das Estatais orienta, em seu art. 32, inc. IV, a adoção preferencial da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, mas não detalhou se seria possível a adoção pelas estatais de procedimentos restritivos como o de convite que, em tese, expõem a estatal a riscos de direcionamento da licitação para um grupo de empresas.

Neste contexto, cumpre destacar que cabe às empresas o poder de regulamentar seus próprios procedimentos, dentro dos limites trazidos pelo diploma legal, obviamente, conforme art. 40, o que poderia dar margem para que a estatal adotasse modalidades restritiva.

Uma questão em aberto é se os regulamentos ou, no silêncio destes, os próprios editais de licitação das estatais podem criar licitações na modalidade usualmente denominada como de convite, consistentes naquelas em que, independentemente do nome, há uma limitação do número dos possíveis participantes, só podendo participar os que forem convidados pela entidade licitante. O Ministro do TCU, Benjamim Zymler, em palestra, já se pronunciou no sentido de que a exigência da Lei das Estatais quanto a todos os instrumentos convocatórios serem divulgados na internet (arts. 39 e 51, § 2º),

inclusive a fase de divulgação do edital (art. 51, II, c/c § 2º), pressupõe a ampla aberturadas licitações a quaisquer eventuais interessados. (ARAGÃO, 2018, p. 246)

No caso da Petrobras, talvez como reflexo das críticas à adoção do convite como regra geral na vigência do Decreto nº 2.745/98 e dos esquemas perpetrados pelos cartéis das empreiteiras em conluio com dirigentes da estatal, o Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP) foi conservador, não listando o convite no rol de procedimentos licitatórios do seu art. 46:

Art. 46. As licitações da PETROBRAS serão processadas preferencialmente por meio eletrônico, de acordo com os seguintes procedimentos estabelecidos neste Regulamento:

I - rito do pregão;

II - modo de disputa aberto;

III - modo de disputa fechado;

IV - modo de disputa combinado. (PETROBRAS, 2018b)

III. LEI 12.846/2013 – A LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL

Conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial ou Lei das Empresas Limpas, a Lei Federal nº 12.846, promulgada em 1º de agosto de 2013, entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Até então, a legislação brasileira somente previa responsabilização para pessoas físicas que praticassem atos ilícitos contra a Administração Pública.

Conforme art. 1º, § único, da Lei Anticorrupção, a lei incide sobre as sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, além das fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Portanto, trata-se de uma lei aplicável a um rol bastante amplo de pessoas jurídicas que não exclui as empresas estatais. Não obstante, o Estatuto das Estatais não deixou dúvidas sobre a aplicabilidade da Lei Anticorrupção às estatais, ao dispor, em seu art. 94, que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias estão sujeitas às sanções previstas na Lei Anticorrupção pela prática de atos ilícitos previstos nesta.

Conforme arts. 1º e 2º da Lei Anticorrupção, a responsabilização das pessoas jurídicas se dá, civil e administrativamente, de forma objetiva, sendo suficiente que se demonstre a prática de ato ilícito por alguém que haja em seu nome e em seu interesse:

Como a lei em questão está calcada em um sistema de responsabilidade objetiva, não há necessidade de demonstração do dolo ou mesmo da culpa para que haja a devida responsabilização da pessoa jurídica, bastando a demonstração de que houve a prática de um ato lesivo, que ele tenha sido praticado por empregado(s) da pessoa jurídica ou terceiro(s) que age(m) em seu nome e que a conduta tenha se dado no seu interesse ou em benefício, exclusivo ou não. (ZENKNER, 2019b, p. 174)

O art. 5º, da Lei Anticorrupção define o rol de atos lesivos à Administração Pública capazes de ensejar a responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas, brevemente descritos a seguir.

O inc. I define que é ato lesivo prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada. A tipificação é bastante próxima ao do crime de corrupção ativa prevista no art. 333 do Código Penal brasileiro (Decreto nº 2.848/40). No entanto, a Lei Anticorrupção se difere da lei penal ao utilizar o conceito “agente público” no lugar de “funcionário público”, que é mais restritivo, e ao incluir a previsão de que a conduta em face de terceiros ligados ao agente público também caracteriza a conduta ilícita.

Segundo o art. 2º, da Lei da Probidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), agente público é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

Outro ponto a se observar é que o texto do inciso prevê que a conduta pode ser realizada de forma indireta, ou seja, por um terceiro em benefício da pessoa jurídica.

A intenção quanto à retribuição esperada do agente público tampouco importa para a caracterização do ato ilícito, exigindo que a pessoa jurídica se previna para que atos como o oferecimento de presentes e hospitalidades venham a caracterizar a conduta ilícita. Segundo Petrelluzi e Rizek Junior (2014), “a existência singela do oferecimento caracteriza a infração, sendo desnecessária prova ou especificação do benefício ou favorecimento pretendido pelo autor da proposta” (p.64).

Conforme o inc. II, comete ato ilícito a pessoa jurídica que “comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos” na Lei Anticorrupção. Deste modo, o inciso prevê que uma pessoa jurídica que preste qualquer tipo de auxílio para que outra pratique um dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção também está passível de ser responsabilizada. A conduta também pode se dar de forma omissiva:

O ilícito em questão pode, também, ser praticado por omissão. Basta, por exemplo, pensar em uma empresa que, contratada para gerenciar determinada obra pública, negligencia acerca de alguns de seus deveres contratuais de fiscalizar a execução do contrato, gerando facilidades para a empresa responsável pela execução da obra

utilizar materiais de qualidade ou em quantidade inferior àquela prevista [...] e, assim, obter vantagem ilícita. (ZENKNER, 2019b, p. 179)

O inciso III caracteriza como ato ilícito a utilização de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. Trata-se da tipificação do uso do popularmente conhecido “laranja”, que pode ser inclusive uma outra pessoa jurídica, comumente utilizado em esquemas de lavagem de dinheiro, ou também para obtenção de contratos com a Administração Pública quando o real interessado está impedido de contratar com ela.

O inciso IV, por sua vez, abrange uma série de práticas consideradas ilícitas quando realizadas no âmbito das licitações e contratos. Compreende a) frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; (c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; e g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

Por fim, o último inciso do art. 5º da Lei Anticorrupção prevê como ato ilícito dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. Portanto, a ausência de colaboração dos integrantes da pessoa jurídica em atividades de fiscalização ou procedimentos administrativos pode implicar na prática da conduta ilícita prevista neste inciso.

Apesar do rol taxativo, os atos tipificados abrangem conceitos jurídicos indeterminados o que, juntamente com a ampla gama de bens jurídicos tutelados previstos no *caput*, conferem ao intérprete uma ampla gama de análises a respeito do que pode ser enquadrado com ato lesivo.

[...] no próprio *caput* do art. 5º da Lei nº 12.846/13 está indicado que os bens jurídicos que se pretende tutelar são, alternativamente, o patrimônio público nacional ou estrangeiro (a), os princípios da Administração Pública (b), ou os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (c), sendo os dois últimos absolutamente imateriais por sua própria natureza. Pode-se dizer, assim, que, além dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, nacional ou estrangeiro (a), a Lei nº 12.846/13 também protege a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (b), bem como a boa governança, o desenvolvimento econômico dos países e as condições internacionais de competitividade (c), o que demonstra não haver a necessidade de provar que houve a lesão ao erário para efeito de caracterização de qualquer dos ilícitos previstos na lei em comento. (ZENKNER, 2019b, p. 176)

Diante da ampla gama atos lesivos e do fato da responsabilidade da pessoa jurídica se dar de forma objetiva, é fundamental que esta adote medidas preventivas para que as práticas ilícitas não sejam realizadas em seu nome e, caso aconteçam, permitam que a atenuação das sanções administrativas eventualmente impostas.

Isto porque, o art. 7º, inc. VIII, da Lei Anticorrupção prevê que, na aplicação das sanções, será levada em consideração a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Tais elementos fazem parte do programa de integridade, cujos requisitos estão detalhados no Decreto nº 8.420/15. Comprovada a efetividade do programa de integridade pela pessoa jurídica processada administrativamente por violação à Lei Anticorrupção, o art. 18, inc. V do Decreto nº 8.420/15 prevê a redução da multa a ser aplicada de um a quatro pontos percentuais sobre o seu faturamento bruto.

Além disso, o acordo de leniência, instituto que valoriza a boa-fé da pessoa jurídica previsto no Capítulo V, da Lei Anticorrupção, que também demanda o compromisso de adoção de um programa de integridade efetivo para sua assinatura, prevê a isenção de algumas sanções e a redução da multa aplicada em até 2/3.

O acordo de leniência, outra inovação da mesma Lei, também é considerado como um incentivo à adoção dos programas de integridade. Isto porque, quando não forem capazes de evitar a ocorrência do ilícito, espera-se que os sistemas de integridade sejam efetivos a ponto de detectar sua ocorrência oportunamente, a fim de permitir a

comunicação ao órgão competente e, via de consequência, a obtenção da pela empresa do benefício de redução ou extinção da sanção aplicável. (ZENKNER, 2019b, p. 388)

As reduções nas sanções pelo acordo de leniência ou pela comprovação de implantação de um efetivo programa de integridade podem ser de valor pecuniário substancial, uma vez que a Lei Anticorrupção, em seu art. 6º, prevê multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida.

Além da sanção pecuniária, na esfera administrativa, também é prevista a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória a ser efetivada em meios de comunicação de grande circulação, nos sítios eletrônicos da pessoa jurídica e por meio de editais afixados nas próprias dependências da pessoa jurídicas.

IV. PROGRAMA DE INTEGRIDADE

IV.1. Conceito e Elementos

O Decreto nº 8.420, publicado em 18 de março de 2015, veio a regulamentar a Lei Anticorrupção trazendo detalhes sobre o processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas e também um capítulo dedicado à definição e caracterização de um programa de integridade.

De acordo com o art. 41, *caput*, o programa de integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Conforme já mencionado, o programa de integridade, além de ser um instrumento para prevenir riscos, também tem o condão de reduzir as sanções eventualmente impostas com base na Lei Anticorrupção, mas também em legislações estrangeiras às quais a empresa pode estar sujeita, como o caso do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* americano.

Nos Estados Unidos, o FCPA prevê um tratamento bem mais benéfico para as empresas incriminadas que demonstrarem que possuem um programa efetivo de prevenção e detecção das violações da lei. Se essa demonstração indicar que o ato de corrupção praticado foi absolutamente isolado e contrário às políticas da empresa, que os mecanismos preventivos funcionaram e que foram adotadas medidas efetivas no sentido de impedir que a mesma prática se repetisse, tais circunstâncias, somadas aos princípios que devem ser observados na decisão de processar ou não a pessoa jurídica, poderão levar à isenção total de sua responsabilidade. (ZENKNER, 2019b, p. 388)

Nos Estados Unidos, as autoridades americanas responsáveis pelas apurações das violações ao FCPA – o *Department of Justice (DOJ)*, no âmbito criminal, e a *Securities and Exchange Commission (SEC)*, no âmbito administrativo – mantém disponível um guia sobre o FPCA que inclui o detalhamento do que se espera de um programa de integridade, “A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act”, que se encontra na segunda edição. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020a)

Esmiuçando ainda mais os requisitos para um programa de integridade efetivo, a divisão criminal do DOJ possui um guia para auferir a efetividade do programa nas investigações conduzidas pelo órgão. Tal guia foi utilizado, por exemplo, no *non-prosecution agreement* firmado com a Petrobras em decorrência dos atos relacionados à Operação Lava-Jato, conforme se verá a frente. O DOJ orienta seus promotores a buscarem resposta para três questões ao avaliar um programa de integridade:

1. O programa de integridade é bem estruturado?
2. O programa está sendo aplicado com seriedade e boa-fé? Em outras palavras, o programa conta com recursos adequados e é empoderado para funcionar efetivamente?
3. O programa de integridade funciona na prática? (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020, p. 2, tradução nossa)¹

A definição e elementos de um programa de integridade trazidos pelo Decreto nº 8.420/15 estão “alinhados com as principais legislações anticorrupção estrangeiras” (ZENKNER, 2019b, p. 388), inclusive quanto à necessidade de ser construído de acordo com as características e riscos das atividades de cada pessoa jurídica, conforme disposto no seu art. 41, § único.

Na Portaria CGU Nº 909, de 07 de abril de 2015, a Controladora-Geral da união dispõe sobre os critérios para verificação da adequação e efetividade do programa de integridade para fins de celebração de acordo de leniência ou de atenuação de multa imposta no âmbito de processos administrativos de responsabilização. Para esta finalidade, conforme art. 4º da referida Portaria, é requerido que a pessoa jurídica processada informe a estrutura do seu programa de integridade, com o atendimento dos requisitos previstos no Decreto nº 8.420/15; demonstre o funcionamento do programa na sua rotina, com histórico de dados, estatísticas e casos concretos; demonstre a atuação do programa de integridade na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo objeto da apuração.

Portanto, conforme se verifica, não basta que a pessoa jurídica possua um programa de integridade meramente formal para usufruir dos benefícios previstos na Lei Anticorrupção, ou mesmo no FCPA. É imperativo que se demonstre que o programa é personalizado, adequado

¹ No original: “1. Is the corporation’s *compliance* program well designed? 2. Is the program being applied earnestly and in good faith? In other words, is the program adequately resourced and empowered to function effectively? 3. Does the corporation’s *compliance* program work in practice?”

às características da pessoa jurídica e de suas operações, bem como que ele seja efetivamente aplicado.

IV.2. Programa de integridade nas empresas estatais

Vale destacar que os requisitos para a estruturação de um programa e integridade previstos na Lei Anticorrupção, no Decreto nº 8.420/15 e na Portaria CGU nº 909/15 vão ao encontro dos requisitos relacionados à *compliance* e governança dispostos no Estatuto das Estatais.

Antes mesmo da publicação do Estatuto das Estatais, a Controladoria-Geral da União, cumprindo seu papel de incentivar adoção de práticas de integridade nas empresas públicas e provadas e de disseminar as boas práticas relacionadas ao tema, publicou, em 2015, o Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais. Segundo o Guia, uma política de gestão de integridade bem desenvolvida aumenta as chances de que as decisões sejam tomadas em função de critérios técnicos, em detrimento aos interesses particulares. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 9-10).

Enquanto que, numa empresa privada, a boa governança e o *compliance* fazem parte da estratégia para a empresa aumentar seus lucros ao mesmo tempo que melhora seu posicionamento e imagem frente à sociedade, na empresa estatal a importância dos temas ganha destaque face a sua responsabilidade como entidade gestora de recursos públicos, comprometida com os princípios da administração pública. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 9-10).

Desta forma, o programa de integridade a ser implementado pela empresa estatal deve considerar todos os requisitos previstos para as empresas privadas, mas considerar as particularidades decorrentes de sua natureza jurídica híbrida:

Por fim, ao longo da leitura deste Guia é importante estar atento para o caráter de duplicidade que assumem muitos dos temas de integridade no caso específico das empresas estatais. Isso ocorre pois, por um lado, as estatais aplicam verbas públicas e seus colaboradores são agente públicos e, por outro, elas se relacionam com agentes de outras instituições públicas submetendo-se a regulação e fiscalização, obtenção de licenças, executando contratos administrativos e, por vezes, até participando de licitações ou processos de dispensa realizados por órgãos ou por outras entidades

públicas. Isso se reflete, como veremos ao longo do Guia, nos requisitos para o desenvolvimento de diversas políticas em temas como conflito de interesses, prevenção da corrupção, recebimento e oferecimento de brindes e presentes, dentre outros. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 11).

O Decreto nº 8.420/15, em seu art. 42, estabeleceu dezessete parâmetros a serem considerados em um programa de integridade, que foram didaticamente divididos em um modelo com cinco dimensões pela Controladoria-Geral da União ao orientar sobre a implementação do programa em empresas estatais: desenvolvimento do ambiente de gestão de integridade; análise periódica de riscos; estruturação e implantação de políticas e procedimentos do programa de integridade; comunicação e treinamento; e monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades. Para cada dimensão, devem ser verificados os atributos da existência (referente à presença de cada elemento que compõe a dimensão); qualidade (referente à sua adequabilidade, de acordo com as melhores práticas) e efetividade (referente ao seu efetivo funcionamento). A [Figura 1](#) e tabela demonstram a estruturação do modelo e a associação dos elementos do programa de integridade às dimensões, com base Decreto nº 8.420/15 e melhores práticas. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 14-16)

Figura 1 - Modelo de um Programa de Integridade para empresas estatais



FONTE: Controladoria-Geral da União, (2015d, p. 14).

Tabela 1 - Modelo de um Programa de Integridade

Dimensão	Elemento
Desenvolvimento do ambiente de gestão de integridade	<p>I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao Programa;</p> <p>II - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento.</p>
Análise periódica de riscos	<p>I - análise dos riscos de fraude e corrupção aos quais está sujeita a empresa estatal</p>
Estruturação e implantação de políticas e procedimentos do programa de integridade	<p>I - padrões de conduta e código de ética aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;</p> <p>II - políticas e procedimentos de integridade a serem aplicados por todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;</p> <p>III - registros e controles contábeis que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;</p> <p>IV - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;</p> <p>V - verificação, durante os processos de cisões, fusões, incorporações e transformações, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;</p> <p>VI – canais de denúncias adequados e suficientes e política para incentivo à realização de denúncias e proteção aos denunciantes; e</p> <p>VII - processo de tomada de decisões.</p>
Comunicação e treinamento	<p>I - comunicação e treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade;</p> <p>II - transparência da pessoa jurídica.</p>
Monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades	<p>I - monitoramento contínuo do Programa de Integridade, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos;</p> <p>II - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; e</p> <p>III - aplicação de medidas disciplinares em caso de violação do Programa de Integridade.</p>

FONTE: Controladoria-Geral da União (2015d, p. 14-16).

Os elementos listados serão abordados na análise que do Programa de Integridade da Petrobras, que se segue.

V. INTEGRIDADE NA PETROBRAS

V.1. Principais mecanismos desenvolvidos nos últimos anos

Em 2013, a Diretoria Executiva da Petrobras aprovou o seu Programa de Integridade, denominado Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção – PPPC, com o objetivo de reforçar a prevenção, detecção e correção de atos de fraude e de corrupção, por meio da gestão integrada e do aperfeiçoamento de ações e controles de governança. O PPPC era originalmente gerido pela área de Controladoria, vinculada à área de Auditoria Interna, responsável por monitorar os riscos de conformidade relacionados à fraude e corrupção. (PETROBRAS, 2015c).

O PPPC veio a complementar o já existente Código de Ética, que apontava os princípios éticos e compromissos de conduta que deveriam guiar as ações da empresa. Além deste, em novembro de 2014, a Diretoria Executiva da Petrobras também aprovou um Guia de Conduta, que desdobrava em orientações práticas as disposições do Código de Ética para membros do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, da Diretoria Executiva, ocupantes de funções gerenciais e empregados. (PETROBRAS, 2015c)

De fato, foi a partir de março de 2014, quando foi deflagrada a primeira fase da Operação Lava-Jato que a Petrobras iniciou a implementação de uma série de melhorias no seu programa de integridade e governança corporativa. Ainda em junho deste ano, a empresa realizou uma revisão dos seus procedimentos licitatórios, que resultaram na identificação de resultando na identificação de 49 riscos potenciais de fraude e corrupção, dos quais 32 seriam de mitigação prioritária. Para mitigar tais riscos, foram propostas 82 ações de controle adicionais e 28 indicadores para monitoramento dos riscos identificados. (PETROBRAS, 2015c).

A ineficácia dos controles implementados pela Petrobras foi também refletida na identificação das chamadas fraquezas materiais no ano de 2014, que consistem das deficiências mais gravosas nos controles, que podem resultar em erros materiais nas demonstrações contábeis. Uma das fraquezas se referia ao *management override of controls*, ou seja, na anulação dos controles existentes pela Administração da Companhia, em particular nos processos de contratação:

Em alguns desses processos de contratação, um ou mais ex-gestores, em conjunto com terceiros (determinados fornecedores de serviços envolvidos nos projetos de construção), atuaram no sentido de anular, infringir ou burlar os controles, o que resultou na prática de atos indevidos e contrários aos interesses e políticas da Companhia.

Foram identificadas as seguintes deficiências dos controles internos relacionados à falha em detectar estes atos que, juntos, constituem uma fraqueza material no ambiente de controle: (i) posicionamento ético inadequado na Alta Administração da Companhia – *tone at the top*" com relação aos controles internos; (ii) falta de comunicação dos valores éticos previstos no Código de Conduta; e (iii) falta de um programa de denúncia eficaz de denúncia de irregularidades. (PETROBRAS, 2015a, p. 383).

Tais dados, referentes a somente um dos processos da companhia, já indicavam o grande potencial de melhorias que deveriam ser realizadas para reduzir as vulnerabilidades da empresa, que envolviam o fortalecimento do seu ambiente de *compliance* e governança corporativa.

Desde então foram tomadas melhorias para o fortalecimento da governança corporativa, por meio da alteração de processos, do Estatuto da Petrobras e do Regimento Interno do Conselho de Administração, que se alinharam inclusive ao disposto no Estatuto das Estatais.

Entre elas, estão a vedação de nomeação de membros do governo e líderes sindicais no Conselho de Administração; a exigência de que ao menos 40% dos membros do Conselho de Administração sejam independentes - percentual maior do que o exigido pelo Estatuto das Estatais, que é de 25%; adoção de critérios técnicos e avaliação rigorosa dos membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva; adoção de processos de seleção transparente para funções gerenciais; criação de Comitês Estatutários de Gerentes Executivos, para reforçar o compromisso e responsabilização destes no processo decisório; implementação de autorização compartilhadas para decisões materiais, como a aprovação de contratações e projetos de investimento, por exemplo; e a redistribuição de competências entre Diretoria Executiva e Conselho de administração, antes concentradas essencialmente na primeira. (PETROBRAS, 2018c) (PETROBRAS, 2015a)

Ponto relevante foi também a criação, em novembro de 2014, Diretoria de Governança, Risco e Conformidade, atualmente Diretoria de Governança e Conformidade, “com a missão de assegurar a conformidade processual e mitigar riscos nas atividades da Companhia, dentre

eles, os de fraude e corrupção, garantindo a aderência a leis, normas, padrões e regulamentos, incluindo as regras da CVM e da *Securities and Exchange Commission (SEC)*” (PETROBRAS, 2015a, p. 384).

Segundo o art. 36, §7º, do Estatuto Social da Petrobras, compete ao Diretor Executivo de Governança e Conformidade a gestão do programa de integridade e dos normativos referentes à governança corporativa:

- I- orientar e promover a aplicação das normas, diretrizes e procedimentos de governança e conformidade;
- II- coordenar a gestão da conformidade e dos controles internos necessários, incluindo os aspectos de fraude e corrupção;
- III- acompanhar os desdobramentos relativos ao canal de denúncias da Companhia e assegurar o reporte das violações identificadas e seus resultados à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração;
- IV- exercer outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Conselho de Administração. (PETROBRAS, 2018c, p. 15)

A independência do Diretor Executivo de Governança e Conformidade se confirma na previsão do art. 33, § 1º, do Estatuto Social da Petrobras, que prevê a possibilidade de reporte diretamente ao Conselho de Administração, em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada, em consonância com o art. 9º, § 4º, do Estatuto das Estatais.

É também responsabilidade do Diretor Executivo de Governança emitir opinião prévia às pautas que são submetidas para apreciação da Diretoria Executiva, exercendo uma espécie de poder de veto prévio caso a pauta não esteja adequada:

Nesse contexto, compete ao Diretor Executivo de Governança e Conformidade analisar e emitir parecer quanto à conformidade processual de pautas submetidas à Diretoria Executiva (“D.E”).

Em caso de parecer não favorável, a pauta não seguirá para deliberação da D.E, devendo retornar ao seu emissor para enquadrá-la na conformidade requerida. (PETROBRAS, 2020f, p. 188)

De forma a se evitar ingerências na atuação do Diretor Executivo de Governança e Conformidade, este goza de um mandato de três anos, permitida a reeleição, somente podendo ser destituído por votação no Conselho de Administração, que deve contar com quórum qualificado, que consiste no requisito de que entre os votos que aprovam a destituição, devem estar o do conselheiro eleito pelos acionistas minoritários ou do conselheiro eleito pelos acionistas preferencialistas. (PETROBRAS, 2018c)

V.2. Programa de Integridade na Petrobras

O denominado Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC), atualmente gerido pela Gerência Executiva de Conformidade, vinculada à Diretoria de Governança e Conformidade, é o programa de integridade da estatal e contempla o “conjunto de medidas desenvolvidas e implementadas de forma integrada, com o objetivo de prevenir, detectar e corrigir a ocorrência de desvios éticos, incluindo fraude, corrupção e lavagem de dinheiro.” (PETROBRAS, 2020f, p. 186).

O PPPC se sustenta nos pilares da prevenção, com foco na identificação, avaliação e mitigação dos riscos de ocorrência de desvios éticos; da detecção, que tem por objetivo e identificar e interromper os riscos que eventualmente tenham se materializado; e da correção, relacionado à responsabilização pelo desvio ético comprovado, aperfeiçoamento do processo em que ocorreu a fragilidade e a recuperação de eventuais prejuízos. (PETROBRAS, 2020b)

O PPPC considerou, na sua construção, as principais leis anticorrupção às quais a empresa está sujeita, uma vez que sua atuação se dá de forma globalizada: a Lei nº 12.846/13; o FCPA, em função dos papéis que negocia na Bolsa de Valores de Nova York; e o UK Bribery Act 2010, que tem jurisdição sobre crimes cometidos por empresas constituídas no Reino Unido ou que realizem operações no seu território, o que é o caso da Petrobras. A empresa assinala, ainda, ser signatária de iniciativas de combate à corrupção como o Pacto Global das Nações Unidas. (PETROBRAS, 2015b)

A seguir, serão examinados os principais elementos de um programa de integridade, reunindo aqueles apontados na Tabela 1, buscando identifica-los no contexto da Petrobras.

V.2.1. Comprometimento e Suporte da Alta Administração

Pedra fundamental para a eficiência de um programa de integridade é o compromisso da alta administração, ou como comumente referenciado, *tone at the top*, requisito do inc. I, do Decreto nº 8.420/15, para verificação da efetividade do programa. O conceito prevê que a alta administração ofereça suporte e comprometimento explícito e visível à suas políticas corporativas, tendo papel fundamental para uma cultura organizacional em que todos os seus colaboradores e terceiros prezem pelo fortalecimento do ambiente ético. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

De acordo com o art. 16, § único, do Estatuto das Estatais, os administradores das empresas são os membros do Conselho de Administração e da diretoria. Compete a estes dar o tom em relação ao comportamento íntegro e ético esperado na estatal, não somente por meio do exemplo, mas pela demonstração de apoio ao programa de integridade, entre outras ações:

A alta direção pode demonstrar esse compromisso, por exemplo, aprovando, supervisionando e acompanhando o Programa de Integridade; garantindo que medidas disciplinares no caso de desvios em relação às normas esperadas sejam aplicadas; promovendo o engajamento da média direção (detentores de cargos gerenciais) da entidade, criando mecanismos para encorajar e reforçar esse comprometimento em todos os níveis; supervisionando o sistema de gestão de riscos da organização; e, ainda, por meio de suas atitudes e discursos, agindo sempre no interesse público, de modo que a sociedade confie que os recursos geridos estejam sendo utilizados adequadamente no seu interesse. A destinação de recursos necessários para a estruturação e implementação do Programa de integridade também representa um fator de grande importância para demonstrar o comprometimento da alta direção da empresa estatal com o Programa. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 18)

Nessa seara, segundo Castro e Gonçalves (2020), “os discursos, pronunciamentos da alta administração e os comunicados institucionais devem demonstrar a relevância do programa de integridade e a importância que a estatal confere ao comportamento íntegro e ético em suas relações” (p. 20).

O exemplo da liderança, por meio de decisões em conformidade com a lei, deve prevalecer ainda que possa, a princípio, ocorrer em detrimento de negócios para a empresa:

A liderança ocupa posição de destaque desde a introdução do programa e assume a responsabilidade de dizer para toda a organização que a lei deve ser cumprida

incondicionalmente, ainda que isso custe boas oportunidades de negócios ou impeça o atingimento de metas. (ZENKNER, 2019b, p. 374)

No caso da Petrobras, a ética e transparência é tida como um valor da empresa e consta do plano estratégico 2020-2024, aprovado pelo Conselho de Administração (PETROBRAS, 2019a). A própria existência, independência e competências estatutárias do Diretor de Governança e Conformidade, responsável último pelo programa de integridade, acompanhado de todos os recursos disponibilizados ao mesmo, vão ao encontro da demonstração de comprometimento da alta direção com o programa.

Acompanhando as medidas acima, é esperado que a alta administração dirija-se, com certa frequência a seus públicos internos e externos reforçando a importância do tema. Ao público geral, declarações públicas como a da apresentação do Código de Conduta Ética pelo presidente da estatal é um exemplo do engajamento esperado (PETROBRAS, 2020k).

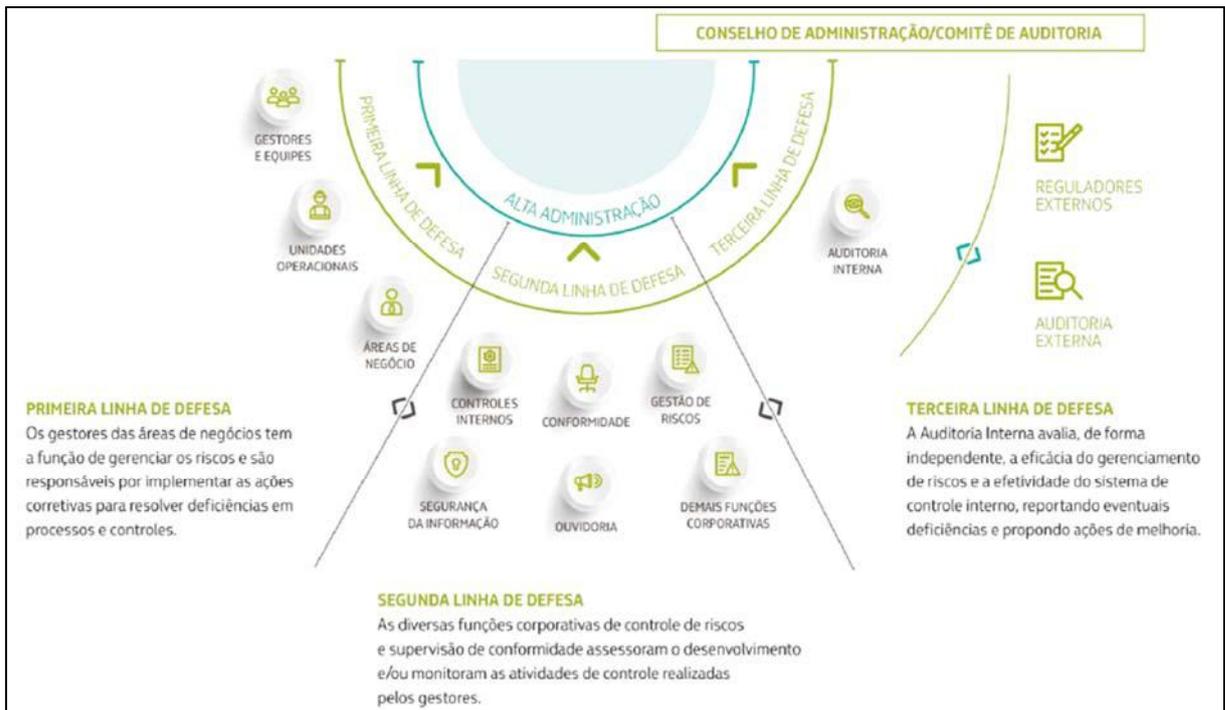
Outros exemplos são a instituição do momento de integridade, realizado na abertura das reuniões do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva e de eventos institucionais, bem como a Semana Petrobras em *Compliance*, realizada em dezembro de 2019, que contou com a participação dos membros da Alta Administração em sua abertura. (PETROBRAS, 2020m)

V.2.2. Análise Periódica de Riscos

A análise periódica de riscos é incluída como parte do programa de integridade, conforme previsto no art. 42, inc. V, do Decreto nº 8.420/15 e traduz a necessária gestão de riscos, objeto da Lei nº 13.303/16, já explorada no item II.1.

No seu ambiente de gestão de riscos, a Petrobras adota o denominado modelo das "três linhas de defesa", conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 - Três Linhas de Defesa na Petrobras



FONTE: Petrobras (2020m, p. 98)

O modelo de três linhas de defesa, segundo o *The Institute of Internal Auditors – IIA* (2013) consiste em “uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais” (p. 2). Desta forma, pretende estabelecer uma melhor coordenação entre as diversas áreas da empresa envolvidas de alguma maneira na gestão de riscos.

Na primeira linha de defesa, estão as funções que gerenciam e têm propriedade sobre os riscos, estando atreladas aos gerentes operacionais. Cabe à gerência operacional identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos. Desta forma, são responsáveis por detalhar e implementar procedimentos, bem como por supervisionar a execução destes. (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA, 2013)

Segundo Castro e Gonçalves (2020), “a primeira linha de defesa realiza a aplicação prática e operacional das políticas e procedimentos internos criados pelo programa de integridade, bem como as demais normas internas que visam o gerenciamento de riscos” (p. 26).

Nesta linha, são desenvolvidas as funções de gerenciamento de riscos e conformidade, que visam suportar as gerências operacionais e monitorar os riscos e controles executados pela primeira linha de defesa. As atribuições da segunda linha de defesa estão relacionadas à criação de políticas, procedimentos e estrutura para gerenciamento de riscos, à identificação de questões emergentes e de mudanças no apetite ao risco, ao apoio às gerências para criação de processos e controles; ao fornecimento de treinamentos sobre riscos e controles; e ao monitoramento dos controles internos quanto à eficácia, precisão e integridade do reporte, conformidade com leis e regulamentos e resolução de deficiências. (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA, 2013).

Considerando as tarefas sob responsabilidade da segunda linha de defesa, é possível concluir que esta é a mais indicada a apoiar a alta administração na implantação do programa de integridade, que consiste, resumidamente, no desenvolvimento e criação de políticas, processos, procedimentos e treinamentos que direcionem o comportamento esperado dos gestores, colaboradores e partes interessadas (fornecedores, terceirizados, parceiros de negócios entre outros), quando estiverem representando ou se relacionando com a estatal. (CASTRO e GONÇALVES, 2020, p. 26)

À terceira linha de defesa, cumpre o papel de maior independência do modelo, cabendo à área de auditoria interna, que deverá se reportar diretamente à alta administração e ao órgão de governança. Embora a segunda linha de defesa exerça um papel de supervisão, com certa independência, e também tenha acesso para reporte à alta administração, considera-se que sua função ainda seja de gestão, podendo, portanto, modificar e desenvolver o controle interno e os sistemas de riscos. Compete à auditoria interna avaliar a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo, portanto, as funções da primeira e segunda linhas de defesa. (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA, 2013)

Vale notar que o modelo de três linhas de defesa está representado nas disposições do Estatuto das Estatais, nos três incisos do art. 9º. O inc. I se refere à primeira linha de defesa, o inc. II à segunda e o inc. III à terceira linha de defesa:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

O modelo de três linhas de defesa deixa de fora os auditores externos, reguladores e outros órgãos externos, mas destaca que o papel destes é importante na estrutura geral de governança e controle, uma vez que alguns deles estabelecem requisitos que podem vir a fortalecer os controles da empresa ao mesmo tempo que possuem uma função independente e objetiva, avaliando as práticas de qualquer das linhas de defesa. (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA, 2013)

A este respeito, Scott (2000), observa que as empresas sujeitas à regulação estatal estão inseridas em um complexo ambiente de responsabilização (*accountability*), que envolve parlamento, ministros, agências reguladoras, auditores, acionistas, usuários, entre outros. A empresa, portanto, deve prestar contas de sua atuação a estas diversas partes, que formam redes de responsabilização, cujas forças resultantes irão guiar o comportamento da empresa:

[...] as várias redes de responsabilização que operam exclusivamente dentro de cada domínio político têm o caráter de um sistema complexo de freios e contrapesos no qual formas particulares de comportamento são inibidas ou encorajadas pelo equilíbrio geral do sistema em um determinado momento. (SCOTT, 2000, p. 55, tradução nossa)²

A título de exemplo, é possível afirmar que os órgãos reguladores desejam que a empresa regulada adote práticas de *compliance* rígidas. Por outro lado, os acionistas dessa empresa, numa análise de custo-benefício, também desejam práticas de *compliance*, mas somente o estritamente necessário. Portanto, esse saldo de forças, que poderá variar no tempo, de acordo com o contexto em que a empresa está inserida, orientará as ações da mesma.

Importante se observar que essa rede de responsabilização é mais complexa quanto mais ampla for sua atuação, tanto a nível de atividades reguladas quanto de dispersão geográfica. O

² No original "(...) the various accountability networks which operate uniquely within each policy domain have the character of a complex system of checks and balances in which particular forms of behaviour are inhibited or encouraged by the overall balance in the system at any particular time."

próprio controle do Estado nas estatais adiciona instâncias de controle não aplicáveis a empresas privadas que atuam num mercado regulado.

A Petrobras, empresa estatal com ações negociadas na bolsa brasileira e norte-americana, está sujeita ao controle de entidades que atuam na função reguladora e fiscalizadora de empresas de capital aberto, como a empresa de auditoria externa, CVM, SEC, B3, além de estar sujeita a entidades que desempenha as funções mencionadas pelo fato de a empresa ser controlada pela União, como o Congresso e TCU, CGU, Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e Ministério Público.

A efetividade do controle está diretamente associada a uma adequada identificação e avaliação contínua dos riscos de origem interna e externa. Para isso, a organização considerar na formatação do seu programa de integridade, uma avaliação completa dos seus processos, buscando pelos riscos inerentes e residuais (aqueles que remanescem após o efeito dos controles), a legislação aplicável, o ambiente externo, parceiros comerciais e o nível de relacionamento com a Administração Pública. (ZENKNER, 2019b)

A Petrobras possui uma política de gestão de riscos revisada pela última vez em novembro de 2017 pelo seu Conselho de Administração e uma unidade em sua estrutura específica para gestão corporativa dos riscos empresariais, com o objetivo de suportar metodologicamente, orientar e monitorar as práticas de gerenciamento de riscos na empresa, função típica de uma estrutura da segunda linha de defesa. (PETROBRAS, 2020f)

A estatal classifica seus riscos em quatro agrupamentos conforme a Tabela 2:

Tabela 2 - Agrupamento de Riscos da Petrobras

Grupo de Risco	Descrição
Negócios	Riscos relativos aos negócios da Companhia, de acordo com sua cadeia de valor, específicos de uma empresa integrada de petróleo (exploração e produção, refino, distribuição, gás natural, transporte, etc.)
Financeiro	Reúne os riscos oriundos de flutuações de mercado, inadimplemento de contrapartes e de descasamento entre ativos e passivos.
Conformidade	Riscos decorrentes do descumprimento da legislação e regulamentação aplicáveis aos negócios da Petrobras, assim como das normas e procedimentos internos, principalmente, os relativos à fraude, corrupção, lavagem de dinheiro e à confiabilidade dos relatórios financeiros

Operacional	Reúne riscos decorrentes de falhas, deficiências ou inadequações de processos internos e industriais, do suprimento de bens e serviços, sistemas, assim como de catástrofes naturais e/ou ações de terceiros.
--------------------	---

FONTE: Petrobras (2020f, p. 168-169)

Os riscos identificados no agrupamento “Conformidade” são aqueles para os quais são direcionadas os mecanismos e controles típicos de um programa de integridade.

V.2.3. Independência, estrutura e autoridade da área de *Compliance*

De forma a demonstrar o seu comprometimento com o programa de integridade, compete à alta administração da empresa designar uma instância interna com responsabilidade para desenvolver, implementar, manter, avaliar e melhorar o programa. A estruturação desta instância deve se dar de acordo com as características da empresa, como seu tamanho, natureza do negócio e dispersão geográfica. Tal área deve possuir os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e materiais, bem como grau de independência adequado para a tomada de decisão e implementação das medidas necessárias, devendo, sempre que possível, se reportar ao mais alto nível hierárquico dentro da organização. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

Essa necessária independência é listada como requisito para verificação do programa de integridade, conforme Decreto nº 8.420/15, inc. IV, e é objeto do art. 9º, §§ 2º e 4º, do Estatuto das Estatais, estando vinculada à segunda linha do modelo de três linhas de defesa apresentado previamente:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

[...]

§ 2º A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.

[...]

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando

este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. (BRASIL, 2016)

Vale observar que a independência pretendida não diz respeito somente ao reporte e tomada de decisão. Ela também diz respeito à possibilidade de acesso irrestrito a informações, documentos, sistemas e instalações da empresa que sejam necessários ao desempenho da função da área de *compliance*. (CASTRO e GONÇALVES, 2020, p. 34)

Conforme já trazido neste trabalho, a Petrobras conta com um Diretor de Governança e Conformidade, com competências definidas estatutariamente e com autonomia para impedir que certos assuntos sejam levados para deliberação da Diretoria Executiva. Tal Diretoria tem a autonomia para levar assuntos diretamente ao Conselho de Administração, por meio, inclusive do Comitê de Auditoria Estatutário.

A respeito da estrutura, a Petrobras contava, em 2019, com o expressivo quantitativo de 405 profissionais alocados na Diretoria de Governança e Conformidade, num universo de 46.416 empregados (PETROBRAS, 2020f). Além desta estrutura, cerca de outros 200 profissionais das demais áreas da empresa atuam como agentes de integridade. Seguindo diretrizes da área de *compliance*, tais agentes tem por objetivo atuar na disseminação da cultura de integridade, facilitando a comunicação da área de *compliance* com as áreas em que atuam. (PETROBRAS, 2020m).

V.2.4. Definição de padrões, políticas e procedimentos

Uma vez que se tenha realizado a avaliação das peculiaridades em que a empresa está inserida e dos riscos aos quais está submetida, cumpre à organização elaborar o seu código de ética e conduta.

O código de ética deve comunicar de forma direta e clara os valores e as condutas esperadas e proibidas, devendo ser direcionada a todos os colaboradores, inclusive os membros da alta administração e terceiros. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

O código deve, obviamente, estar aderente à legislação, podendo ser, inclusive, mais exigente do que ela, de forma a reduzir ainda mais a exposição da empresa a riscos:

Nenhum código de conduta, por óbvio, pode conter disposições que sejam contrárias às leis vigentes. Por outro lado, nada impede que um código de conduta, em relação a determinados procedimentos internos, seja até mais restritivo que a própria lei, pois [...] nem todas as normas de conduta estão legalmente disciplinadas. (ZENKNER, 2019b, p. 376)

Na Petrobras, o Código de Conduta Ética apresenta os valores, princípios e os compromissos de conduta que devem ser seguidos por todos os empregados da Petrobras, inclusive administradores, e prestadores de serviço. O Código, lançado em 2020, e com previsão de revisão a cada dois anos, integrou as disposições de dois documentos até então existentes – o Código de Ética e o Guia de Conduta. (PETROBRAS, 2020a)

A Petrobras conta ainda com um Código de Conduta Concorrencial, com foco na defesa da concorrência e atendimento à legislação antitruste, bem como um Código de Boas Práticas, que reúne diversas outras políticas: Política de Divulgação de Ato ou Fato Relevante e de Negociação de Valores Mobiliários; Política de *Compliance*; Política de Gestão de Riscos Empresariais; Política da Função Ouvidoria; Política de Remuneração aos Acionistas; Política de Indicação de Membros da Alta Administração e do Conselho Fiscal; Política de Comunicação; Política de Transações com Partes Relacionadas da Petrobras; Política de Governança Corporativa e Societária; e Política de Aplicação e Governança do Compromisso de Indenidade. (PETROBRAS, 2020b).

Todo esse arcabouço de documentos visa contribuir para o fortalecimento do ambiente de integridade da Petrobras e vai ao encontro dos requisitos legais impostos pela Lei nº 13.303/16, que prevê a necessidade de a empresa estatal possuir um Código de Conduta e Integridade, bem como diversas outras políticas correlatas, conforme descrito no tópico II.2.

Se tratando de uma empresa estatal, a Petrobras deve ainda observar na elaboração de suas políticas a legislação aplicável aos seus colaboradores, legítimos agentes públicos, como as normas relativas a regime disciplinar, nepotismo e conflito de interesses:

As empresas estatais federais possuem normas próprias sobre o regime disciplinar dos seus colaboradores, observado o que dispõe a Consolidação das Leis do Trabalho. A elas se aplicam o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171/94. Os presidentes e diretores dessas empresas, no entanto, encontram-se submetidos aos ditames do código de

conduta da alta administração federal (exposição de motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000).

A base para a comunicação dos valores e padrões de integridade que se espera de cada agente público está no quadro normativo composto pelo mencionado Código de Ética do servidor público, juntamente com outras legislações aplicáveis a agentes públicos, como a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e o Decreto nº 7.203/2010, sobre o Nepotismo. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 31-32)

Neste contexto, a Petrobras dispõe, no seu PPPC e em normativos internos, sobre temas como conflito de interesses, nepotismo, brindes, presentes e hospitalidade, doações, patrocínios e convênios e apoio e contribuições a partidos políticos, que refletem a legislação federal a qual está sujeita por ser uma empresa estatal, bem como as boas práticas recomendadas pela CGU. (PETROBRAS, 2015b) (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

V.2.5. Comunicação e Treinamento

A importância da capacitação a respeito dos temas relativos ao programa de integridade pode ser verificada a partir do art. 42, inc. IV, da Lei Anticorrupção que prevê a necessidade de treinamento periódico sobre o assunto. O Estatuto das Estatais, por sua vez, previu em seu art. 9º, §1º, inc. VI, a necessidade de treinamento com periodicidade mínima anual sobre o Código de Conduta e Integridade aos empregados e administradores da estatal, bem como sobre a política de gestão de riscos aos administradores.

A comunicação e a capacitação dos públicos da empresa, incluindo os externos, são fundamentais para a disseminação da cultura de ética e efetiva implantação do programa de integridade. A divulgação das disposições contidas nos códigos de ética e conduta, bem como nas políticas e normativos que os desdobram, deve ser ampla e acessível. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

A tradução das disposições do complexo universo jurídico ao qual a empresa estatal está inserida deve ser preocupação da área gestora do programa de integridade, não somente quando da elaboração de seus códigos, políticas e procedimentos, mas também na sua comunicação e treinamento.

Diante do inventário de todas as leis e regulamentos a serem seguidos, da elaboração e publicização do código de conduta e da padronização das normas e procedimentos

internos da empresa, faz-se necessário o constante treinamento dos funcionários, devidamente documentado, a fim de que ninguém possa alegar desconhecimento quanto ao devido cumprimento. (ZENKNER, 2019b, p. 377)

Os treinamentos devem ser planejados e direcionados considerando a atividade desempenhada pelo colaborador e sua respectiva exposição a riscos. Assim, por exemplo, colaboradores que trabalham em áreas mais expostas a riscos de integridade devem receber prioridade nos treinamentos, que por sua vez, devem tocar os temas que estão mais presentes nas suas atividades diárias. (CASTRO e GONÇALVES, 2020)

O tema está inserido no PPC que declara os meios pelos quais a cultura de controle e conformidade é disseminada, citando cursos, palestras, videoconferências, campanhas, comunicados, publicações, entre outras. (PETROBRAS, 2015b)

Como exemplo de tais iniciativas, em 2018, a Petrobras lançou um treinamento à distância sobre legislação anticorrupção e ética nos negócios que alcançou 46 mil profissionais. Treinamentos avançados sobre o tema *compliance*, com carga horária de 46 horas, são oferecidos para os integrantes da Diretoria de Governança e Conformidade, bem como para profissionais de área críticas, totalizando mais de 250 participantes entre 2018 e 2019. Mais de 1.250 empregados da área de contratação de bens e serviços também receberam treinamentos personalizados de acordo com os riscos aos quais estão mais expostos. (PETROBRAS, 2020f)

V.2.6. Canal de Denúncias

O art. 42, inc. X, do Decreto nº 8.420/15 prevê que o programa de integridade conte com um canal de denúncias, amplamente divulgado tanto interna quanto externamente, bem como que a empresa garanta a proteção dos denunciantes de boa-fé. No mesmo sentido vai o art. 9º, §1, incs. III e IV, do Estatuto das Estatais.

[...] os canais de denúncias de irregularidades, também chamados de canais de comunicação, canais abertos com *compliance* ou *hotlines*, constituem o instrumento próprio para que os próprios funcionários da empresa ou terceiros envolvidos na consecução de sua atividade possam fiscalizar (ou vigiar) a atuação dos demais atores e, assim, alertar sobre violações ou potenciais violações à lei ou a políticas internas da empresa constadas no dia a dia da respectiva organização. (ZENKNER, 2019b, p. 378)

O canal de denúncias é considerado um meio eficiente colocado à disposição dos funcionários e terceiros bem intencionados em face daqueles propensos ao cometimento de desvios, uma vez que tem o efeito de desestimular as práticas desconformes, bem como iniciar o tratamento punitivo de que as executou. (ZENKNER, 2019b)

Alguns fatores podem ser considerados fundamentais para a efetividade do canal de denúncias: a garantia do anonimato de quem denuncia; a proteção e vedação à retaliação do denunciante; regras de confidencialidade para aqueles que, apesar de se identificarem, não querem ter suas informações publicizadas; e a possibilidade de acompanhamento do andamento do tratamento da denúncia pelo denunciante, uma vez que esse *feedback* dá maior credibilidade que os desvios reportados estão sendo tratados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

A Petrobras possui um canal de denúncias, contratado junto à uma empresa terceira, seguindo as melhores práticas, disponível 24 horas por dia, com a possibilidade de que o denunciante opte por permanecer anônimo. A retaliação ao denunciante é fortemente rechaçada pela estatal, sendo o autor da prática sujeito às medidas do regime disciplinar da empresa. (PETROBRAS, 2015b)

A Ouvidora-geral é o órgão responsável por dar o primeiro tratamento às denúncias recebidas, encaminhando as demandas para as áreas responsáveis pela apuração, bem como reportar os resultados ao Comitê de Auditoria Estatutário, à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração. A área de Integridade Corporativa, ligada ao Diretor Executivo de Governança e Conformidade, é a responsável por realizar a apuração das denúncias relacionadas à fraude e corrupção. (PETROBRAS, 2020f)

O link para o Canal de Denúncias da Petrobras pode ser facilmente identificado na página inicial do site da Petrobras (PETROBRAS, 2020j) e é inclusive referenciado nas minutas padrão de contratos disponibilizadas no site do seu canal de compras. A cláusula contratual atribui a obrigação da contratada reportar qualquer pedido de vantagem indevida realizada por empregado ou representante da Petrobras. (PETROBRAS, 2020h)

V.2.7. Investigações e sanções

Não obstante o objetivo de um programa de integridade seja prevenir a práticas de desvios em relação aos códigos e demais normas da empresa, assim como de e práticas ilícitas, não é possível descartá-las completamente, já que podem ser realizadas até mesmo de forma isolada por colaboradores que não tenham incorporado a chamada “cultura de integridade”.

O requisito por um procedimento de investigação interna como parte de um programa de integridade é previsto no art. 42, inc. XII, do Decreto nº 8.420/15. A investigação interna é decorrência natural da existência do canal de denúncias, mas não só dela, uma vez que pode ser iniciada também a partir de notícias vinculadas na mídia, relatórios de auditoria interna e externa, comunicações dos órgãos regulatórios, ou mesmo a partir do monitoramento realizado pela área de *compliance*, responsável por apontar pontos de atenção na atuação ou comportamento de colaboradores ou contrapartes com as quais a empresa se relacione. (ZENKNER, 2019b)

A existência de normativos que disciplinem o procedimento de investigação e as medidas decorrentes traz efetividade ao programa de integridade, além de maior segurança jurídica e transparência aos envolvidos, sejam eles acusados, testemunhas ou responsáveis pelas apurações. (CASTRO e GONÇALVES, 2020)

Desta forma, o programa de integridade deverá prever estruturas investigativas para apuração das violações e, como consequência, prever as sanções aplicáveis a colaboradores e parceiros de negócio.

A necessidade de que o programa preveja sanções em casos de violação do mesmo podem ser encontradas no art. 42, inc. XI, do Decreto nº 8.420/15, bem como no art. 9º, § 1º, inc. V, do Estatuto das Estatais.

Em relação às possíveis medidas disciplinares, no caso dos empregados das empresas estatais, cumpre observar que os mesmos não fazem jus à estabilidade destinada aos servidores públicos, do art. 41, da Constituição Federal, tendo em vista terem sua relação de emprego regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Sem entrar no mérito das possíveis divergências sobre demissões sem justa causa por empresas estatais, a dispensa por justa causa poderá ocorrer, como resultado do poder disciplinar do empregador, com base em qualquer das hipóteses previstas no art. 482, da CLT:

Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

- a) ato de improbidade;
- b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
- c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço;
- d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
- e) desídia no desempenho das respectivas funções;
- f) embriaguez habitual ou em serviço;
- g) violação de segredo da empresa;
- h) ato de indisciplina ou de insubordinação;
- i) abandono de emprego;
- j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
- l) prática constante de jogos de azar.
- m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado.

Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional. (BRASIL, 1943)

Cumpra ainda observar que a CLT não requer a instauração de processo disciplinar previamente à aplicação da sanção disciplinar. Por outro lado, face à sua natureza jurídica híbrida, as empresas estatais estão sujeitas aos princípios que regem a Administração Pública, demandando que a decisão da estatal esteja fundada em evidências a respeito da prática irregular ou ilícita cometida:

Importante ressaltar, entretanto, que, em nome dos princípios que regem a Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), da qual fazem parte

as estatais em comento, principalmente os princípios da impessoalidade e moralidade, a aplicação de pena disciplinar a empregado público deve estar fundada em elementos de convicção que permitam segurança quanto à constatação do cometimento da falta funcional.

Em outras palavras, se não é pré-requisito para a punição disciplinar dos empregados públicos dessas estatais a realização de processo disciplinar, não podem os respectivos gestores aplicar penalidades na ausência de provas da conduta infracional, sob pena de sua invalidação, inclusive pela Justiça do Trabalho. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018b, p. 30)

Ademais, caso a empresa preveja em seus normativos internos, ou em acordos de trabalho com seus colaboradores, a necessidade de uma investigação prévia à aplicação da sanção disciplinar, esta deverá ser conduzida sobre pena de nulidade, conforme entendimento da Súmula nº 77, do Tribunal Superior do Trabalho.

Em situações onde os desvios praticados caracterizem crimes ou outros ilícitos previstos em lei, cumpre a empresa reportar às autoridades competentes para as providências cabíveis. Com isso, pode, inclusive se beneficiar da redução da eventual multa aplicada em decorrência da Lei Anticorrupção, conforme previsão do art. 18, inc. IV, do Decreto nº 8.420/15.

A Petrobras possui um regime disciplinar, aplicável a empregados e a membros da Alta Administração, como parte de seu programa de integridade. Em relação aos membros da Alta Administração e do Conselho Fiscal, são previstas as sanções de advertência escrita, supressão temporária de atribuições individuais e destituição. Para os empregados, são aplicáveis as sanções de advertência, suspensão e rescisão do contrato de trabalho. (PETROBRAS, 2020b)

Tais sanções são aplicadas mediante apuração prévia de área específica e submetidas ao Comitê de Medidas Disciplinares, responsável pela definição das sanções nos casos considerados procedentes. (PETROBRAS, 2020f)

Os dados disponibilizados pela Petrobras a respeito de medidas disciplinares nos últimos três anos demonstram que a estatal vem aplicando sanções aos seus colaboradores, inclusive as mais gravosas – rescisões por justa causa:

Tabela 3 - Medidas disciplinares aplicadas pela Petrobras nos últimos 3 anos

Medida disciplinar	2017	2018	2019
Rescisões por justa causa	20	15	26
Suspensões	95	84	120
Advertências por escrito	183	188	205
Total	298	287	351

FONTE: Elaborado pelo autor com base em Petrobras, 2018c, 2020d, e 2020f

Por outro lado, o processo de apuração na Petrobras carecia, pelo menos até o final de dezembro do ano de 2019, de transparência em relação aos seus empregados, no sentido de deixá-los cientes da posição em que ocupavam nas investigações – se testemunhas ou se acusados, bem como para dar aos mesmos um retorno a respeito das conclusões dos responsáveis pela apuração. A estatal anunciou ajustes nos seus processos de apuração de desvios e encaminhou cartas a 2000 empregados que embora tivessem sido ouvidos nas investigações realizadas nos últimos anos, não receberam nenhum esclarecimento da Petrobras sobre o encerramento das mesmas. (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2019)

Os ajustes vão ao encontro do que se espera a respeito dos procedimentos de investigação no âmbito do programa de integridade, agregando confiabilidade e motivando as pessoas a denunciarem os desvios que tenham conhecimento sem o receio de sofrer algum tipo de constrangimento pela sua colaboração. Ao não conhecer sua posição perante o processo investigativo, ou seja, se está colaborando ou sendo acusado, o empregado investigado pode ter prejuízos no contraditório e ampla defesa.

V.2.8. *Due diligence* de terceiros

Em decorrência da atividade econômica desempenhada, uma empresa se envolve em uma série de relacionamentos que, envolvem fornecedores, prestadores de serviço, despachantes, parceiros, clientes, patrocinados, entre outros. Quanto mais complexa e numerosa essa rede de relacionamentos, maior a chance de que algum terceiro possa cometer ato ilícito e afetar a empresa que com ele realizou alguma transação, seja do ponto de vista reputacional ou mesmo legal.

Isto porque a Lei Anticorrupção prevê que a responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva. Ou seja, caso um representante de um terceiro contratado cometer algum ato que caracterize uma violação prevista na citada lei, a empresa contratante será responsabilizada.

Neste contexto, o programa de integridade deve prever procedimentos que permitam conhecer suas contrapartes e relacionamentos para entender os riscos aos quais possam estar expostos e a partir daí traçar medidas para mitigá-los e suportar as decisões dos gestores. No caso das empresas estatais, deve-se atentar, ainda, para as situações de impeditivas à contratação, conforme já abordado no tópico II.6 deste trabalho.

O Decreto nº 8.420/15 previu o *due diligence* como critério para avaliar a efetividade do programa de integridade nos inc. XIII e XIV, sendo este último focado em se conhecer a pessoa jurídica com a qual se envolva em processos de fusões e aquisições.

Do ponto de vista de prevenção à fraude e corrupção, o *due diligence* deve se preocupar, entre outros quesitos, em pesquisar o passado dos parceiros de negócio; avaliar se os mesmos possuem um programa de integridade efetivo; analisar todo o negócio do parceiro, seus sócios e administradores, em especial quanto ao seu grau de interação com o governo e possível caracterização de conflito de interesses; verificar a realização de doações a partidos políticos; analisar a abrangência da atuação geográfica do parceiro – se é realizada em países com alto índice de percepção da corrupção, por exemplo. (ZENKNER, 2019b)

Segundo Zenkner (2019), três são os caminhos a serem escolhidos a partir dos resultados do *due diligence*: “a) a formalização do contrato, por inexistência de riscos para o contratante; b) a formalização de contrato com a inclusão de procedimentos de controle, em razão de riscos de baixa intensidade; c) a rejeição da contratação por força de riscos de alta intensidade.” (p. 386).

No caso das estatais, no entanto, a princípio, a exposição a riscos de alta intensidade numa contratação de bens e serviços não é motivo para se impedi-la, tendo em vista que o risco aferido numa avaliação de *due diligence* não está entre os critérios de impedimento listados no art. 38, do Estatuto das Estatais. Nesse sentido:

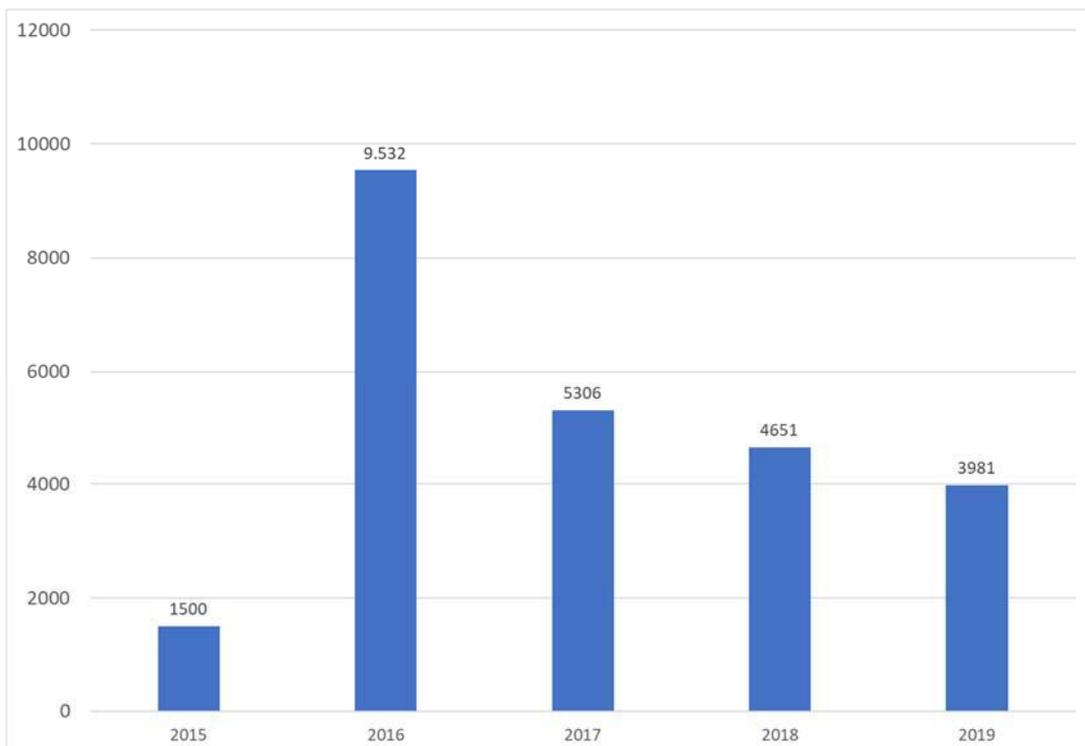
Dessa forma, a verificação de alto risco de contratação averiguado no processo de *due diligence*, que não seja impeditivo de contratação pelas estatais, não tem o poder de

determinar qual fornecedor ou prestador de serviços, por exemplo, será o escolhido para contratar com a empresa. (CASTRO e GONÇALVES, 2020, p. 144)

A Petrobras possui implementado um procedimento denominado *Due diligence* de Integridade – DDI, por meio do qual avalia os riscos de integridade numa ampla gama de relacionamentos, tais quais aqueles com fornecedores de bens e serviços; clientes; instituições em projetos de patrocínio e convênios relacionados às funções de comunicação e responsabilidade social; empresas envolvidas nos seus processos de desinvestimento de ativos; e parceiras estratégicas e operacionais. O resultado desse processo é refletido numa escala de risco, o Grau de Risco de Integridade – GRI, que é utilizado pelos gestores nas tomadas de decisão. (PETROBRAS, 2020m)

Os números apresentados na Figura 3 demonstram que a Petrobras vem aplicando o processo de DDI de forma intensa, tendo atingido o seu pico em 2016, ano seguinte à estruturação da Diretoria de Governança, Riscos e Conformidade na estatal.

Figura 3 - Quantidade de contrapartes que passaram pelo DDI da Petrobras



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Petrobras, 2017, 2018c, 2019b, 2020e, 2020f

O procedimento da Petrobras envolve a realização de três etapas: 1) aplicação de questionários à empresa avaliada para coleta de informações sobre o perfil da empresa, tais como o porte e relacionamento com agentes públicos, histórico, relacionamento com terceiros e também sobre o programa de integridade; 2) pesquisa em bancos de dados especializados e fontes abertas, inclusive as listas de impedimento publicadas no Portal de Transparência do Governo Federal; 3) avaliação do Grau de Risco de Integridade, com a ponderação entre os fatores de risco identificados e as práticas do programa de integridade da empresa, podendo resultar em um GRI “alto”, “médio”, ou “baixo”. (PETROBRAS, 2020i)

O uso do GRI pela Petrobras depende de cada processo em que se dá o relacionamento. Ou seja, a aplicação do GRI num processo de desinvestimentos de ativo pode diferir do realizado em uma contratação de bens e serviços, por exemplo.

No caso específico de contratações de bens e serviços, a Petrobras prevê a vedação de participação de empresas com GRI “alto” em seus processos de contratação, conforme art. 4, § 3º, do RLCP:

Art. 4º O Programa PETROBRAS de Prevenção à Corrupção (PPPC), programa de integridade corporativa, estabelece mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia. As diretrizes do PPPC devem ser conhecidas e pautar a atuação das Partes Interessadas em iniciar e manter relacionamento com a PETROBRAS.

[...]

§ 3º As Partes Interessadas às quais seja atribuído grau de risco de integridade alto não poderão participar de procedimentos de contratação com a PETROBRAS, salvo exceções previstas em normas internas da Companhia. (PETROBRAS, 2018b)

As exceções à vedação supramencionada dizem respeito às hipóteses de contratação direta:

- I - Inaplicabilidade de Licitação, prevista no Art. 28, § 3º da Lei nº 13.303/2016;
- II - Dispensa de Licitação, nas hipóteses descritas no Art. 29, V, VIII, X, XI, XIII, XV, XVI, XVII, e XVIII da Lei nº 13.303/2016;
- III - Inviabilidade de competição, devidamente demonstrada, nos termos da Lei e do Regulamento;
- IV - Licitações para alienação de bens. (PETROBRAS, 2020i)

A verificação do GRI da empresa participante de licitação é prevista nos editais da Petrobras, que a realiza em ao menos dois momentos do processo: na verificação de efetividade da proposta, situação em que a licitante será desclassificada; e quando da convocação para celebração do instrumento contratual, situação em que a licitante perderá a condição para assiná-lo. (PETROBRAS, 2020g)

A posição da estatal em adotar o GRI como critério de impedimento para a participação de empresas em seus processos de contratação vem sendo questionada no Tribunal de Contas da União e também no judiciário, por empresas que foram impedidas de licitar pela Petrobras. A alegação de ilegalidade é que a Petrobras inova ao criar um critério de impedimento não previsto no Estatuto das Estatais e, ainda, que este critério é dotado de subjetividade.

A Petrobras argumenta que a utilização do critério se pauta, entre outras razões, nos arts. 6º e 9º do Estatuto das Estatais, que prevê que a estatal implementa a prática de gestão de riscos e de controle interno e no art. 32, inc. V, do mesmo diploma legal, que dispõe que deverão ser observadas, nas licitações e contratos, a política de integridade que, por sua vez, seria aquela prevista nos arts. 41 e seguintes do Decreto nº 8.420/15, que trata do programa de integridade. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019)

O TCU não fechou posição a respeito da utilização do GRI nas contratações regidas pelo Estatuto das Estatais, visto que ainda não houve representação de nenhuma interessada que houvesse sido desclassificada do certame, mas sinalizou que a análise do Tribunal deverá perquirir se a Petrobras, ao aplicar o GRI alto em uma empresa, não a estaria sancionando sem o devido processo legal (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019)

A objetividade e a efetividade do processo de *due diligence* de integridade da Petrobras também foi colocada em dúvida pelo TCU:

36. Não fica claro aos licitantes como suas respostas serão valoradas para que a empresa obtenha um GRI “baixo”, “médio” ou “alto”, o que pode caracterizar critério de julgamento sigiloso em prejuízo ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016. Assim, pode-se questionar se o procedimento de *due diligence*, da forma como promovido pela Petrobrás, seja pautado em critérios objetivos e transparentes.

37. Também remanesce dúvida sobre a eficácia de tal procedimento no louvável objetivo de coibir a corrupção ou outras práticas ilícitas, pois muitas informações

prestadas pelos licitantes são de cunho autodeclaratório, de difícil verificação pela estatal. Além disso, acabam por aumentar os custos de transação com a Estatal.

38. Concluo que a avaliação de GRI pelas licitantes ainda não teve sua legalidade demonstrada pela Petrobras e deverá ter o seu exame aprofundado pelo TCU. Ainda que se entenda lícita tal exigência, o mecanismo utilizado pode necessitar de ajustes, de forma a aumentar sua eficácia e de ir ao encontro do princípio do julgamento objetivo.

No Judiciário, embora o Superior Tribunal de Justiça ainda não tenha apreciado a questão, ela foi objeto de Apelação em Mandado de Segurança nº 0035486-47.2018.4.02.5101, jugado pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª região, que reformou a sentença de primeiro grau no sentido de respaldar a utilização do GRI alto como critério para excluir a licitante de seus processos licitatórios. Para tanto, se utilizou da conjugação do Estatuto das Estatais com as disposições da Lei nº 12.846/13:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE. PETROBRAS. LEI 13.303/16 E LEI 12.846/13. PROGRAMA DE INTEGRIDADE. OBRIGATORIEDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITANTE QUE OBTVEU GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE "ALTO". DESCABIMENTO.

[...]

III - As disposições da atual Lei das Estatais, editada em harmonia com os ditames da Lei 12.846/2013 ("Lei Anticorrupção"), em especial os seus artigos 63 a 65, embasam e respaldam as normas do Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobrás (RLCP) que preveem a atribuição de um Grau de Risco de Integridade (GRI) aos fornecedores da Petrobrás como uma das etapas da chamada *Due diligence* de Integridade (DDI). [...] V - A atribuição de GRI alto à parte investigada na Operação denominada "Máfia da Merenda" não configura qualquer ilegalidade, tratando-se de um critério de seleção obtido a partir da análise de fatores de risco de integridade, que se coaduna com a hodierna necessidade de adoção de políticas contra a corrupção, não merecendo respaldo o posicionamento adotado na sentença recorrida no sentido de considerar arbitrário o ato da Petrobrás consistente em deixar de convidar a Impetrante para participar da licitação em questão. VII - Apelação da PETROBRÁS provida. Sentença reformada. Agravo interno julgado prejudicado. (BRASIL, 2019)

A discussão sobre a adoção do GRI como critério para participação nos processos licitatórios da Petrobras pode ser abordada a partir dos princípios que regem a Administração Pública.

Por um lado, há o argumento de que a estatal estaria extrapolando as hipóteses de impedimento de participação em licitações previstas no art. 38, do Estatuto das Estatais. Este argumento estaria ligado ao princípio da legalidade, pelo qual a atuação administrativa deve se dar respaldada em uma base legal. Ocorre que a incidência de tal princípio às estatais, regidas preponderantemente pelo direito privado, deve se dar de forma atenuada. Segundo Aragão (2018), para uma estatal, seria “inimaginável que fosse especificamente necessária base legal (por mais ampla que fosse) para cada uma das multifacetadas operações econômicas e contratuais do seu dia a dia empresarial.” (p. 187)

A incidência do princípio neste sentido daria uma certa flexibilidade à estatal, que estaria limitada somente pelo que fosse expressamente imposto ou vedado pelo Direito, seja este público ou privado. (ARAGÃO, 2018)

Trazendo tal entendimento ao art. 38, do Estatuto das Estatais, seria possível defender que ao estabelecer uma série de impedimentos, o diploma não vedaria novas hipóteses. Ou seja, o rol de impedimentos não seria taxativo.

Essa conclusão pode ganhar força quando associados aos princípios da impessoalidade, moralidade e da eficiência:

[...] o primeiro o que impede perseguições e privilégios apenas em razão das preferências e interesses pessoais do administrador, impondo-lhe um atuar de acordo com os objetivos maiores da organização; o segundo impõe ao administrador que se comporte de acordo com os preceitos do que seria um “bom gestor”; e o terceiro exige que o administrador busque os melhores resultados com o menor ônus possível. (ARAGÃO, 2018, p. 189)

Se trazidos para o ambiente privado, tais princípios se aproximariam bastante das preocupações traduzidas nos critérios de governança corporativa, no sentido de se ter uma gestão eficiente e impessoal. O próprio Estatuto das Estatais foi nesse sentido trazendo uma série de normas referentes à gestão de riscos, transparência, conduta e integridade, requisitos e vedações para indicação de administradores, entre outras. (ARAGÃO, 2018)

E é justamente no contexto de gestão de riscos, conduta e integridade que se enquadraria a utilização do GRI como critério para participação em licitações, à medida que a Petrobras

busca reduzir sua exposição a riscos de integridade pelo relacionamento eventualmente firmado.

Não obstante, os critérios e o procedimento de *due diligence* devem ser claros e os mais objetivo possíveis de forma que não possam ser utilizados para beneficiar uma ou outra licitante pela exclusão de outra, o que iria de encontro ao princípio da impessoalidade. Vale observar, no entanto, que essa não parece ser a única medida adotada pela Petrobras para que tal favorecimento não ocorra, haja visto todos os demais pontos de seu programa de integridade, conforme apresentados nesse trabalho.

Em relação ao princípio da eficiência, poder-se-ia alegar que o procedimento de *due diligence* traria custos à Petrobras e que a exclusão de determinada licitante poderia significar a exclusão da melhor proposta econômica para a estatal. Por outro lado, deve ser considerado o potencial danoso para a Petrobras caso a contratada agisse de forma contrária à lei, inclusive financeiramente, pela imposição de multas e condenações judiciais, além das consequências reputacionais.

V.2.9. Monitoramento e aprimoramento contínuo do programa de integridade

O programa de integridade deve se adequar à dinâmica do mundo empresarial, passível de mudanças externas, como nos cenários econômicos, sociais ou no arcabouço legal, e também internas à empresa, das quais podem decorrer novos riscos que precisam ser refletidos nas práticas e controles da empresa. Assim, se faz necessário um monitoramento constante do programa de integridade a fim de verificar se seus instrumentos continuam efetivos ou se há alguma lacuna a ser preenchida:

Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do Programa de Integridade. Por isso, o programa deve ser constantemente monitorado para verificar se os instrumentos, processos e estruturas permanecem eficazes. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. 89)

No Decreto nº 8.420/15, o monitoramento e aperfeiçoamento é critério para medir a efetividade do programa de integridade para fins de acordo de leniência e de redução da sanção administrativa, conforme art. 37, inc. IV e art. 42, inc. XV.

Segundo a International Organization for Standardization – ISO (2014), “o monitoramento de *compliance* é o processo de reunir informações para o propósito de avaliar a efetividade do sistema de gestão de *compliance* e do desempenho da organização em relação ao *compliance* (p. 21, tradução nossa)³.

Neste contexto, o monitoramento do sistema de gestão de integridade, ou *compliance*, buscaria avaliar, entre outros pontos, a efetividade de treinamentos, dos controles internos, do endereçamento de falhas identificadas, bem como identificar situações onde as verificações de integridade não ocorreram como planejado. Já em relação ao desempenho da organização no tema, o monitoramento visaria identificar não conformidades, descumprimentos de obrigações de *compliance*, a situação da cultura de integridade, e medir os indicadores de avanço e resultado. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2014)

O monitoramento contínuo pode ser realizado de forma rotineira, em consonância com os processos de negócio, sob supervisão da área de *compliance*. Nesse sentido, é possível concluir o papel importante das três linhas de defesa já abordadas neste trabalho no sentido de realizar um monitoramento no dia-a-dia dos processos da empresa. (CASTRO e GONÇALVES, 2020)

Além da supervisão constante dos gestores, a coleta e análise de informações para o monitoramento podem vir de fontes como entrevistas com funcionários e clientes, observação de tendências de reclamações, mecanismos de controle social, mapeamento de violações aos controles e informações obtidas no canal denúncia. A avaliação independente, como as das auditorias externas e órgãos de controle também é uma importante ferramenta na busca da efetividade do programa de integridade. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

Em regra, essa atividade pode ser realizada por meio de monitoramento contínuo, com o desenvolvimento de atividades rotineiras, inseridas nos processos de negócios e realizadas pela

³ No original: “Compliance monitoring is the process of gathering information for the purpose of assessing the effectiveness of the compliance management system and of the organization’s compliance performance.”

administração em tempo real e pelas diversas áreas da empresa que implementam as diferentes medidas e políticas no dia-a-dia, sendo este processo supervisionado pela área de integridade.

Os indicadores se mostram uma importante ferramenta para medir a evolução e efetividade do programa de integridade. Nesse sentido:

É importante que as organizações desenvolvam um conjunto de indicadores mensuráveis que ajudarão a organização na medição do cumprimento de seus objetivos e na quantificação de seu desempenho de *compliance*. Este processo deve levar em consideração os resultados da avaliação de riscos de *compliance* para garantir que os indicadores estejam relacionados com as características relevantes dos riscos de *compliance* da organização. A questão de o que e como medir o desempenho de *compliance* pode ser um desafio em alguns aspectos, mas, no entanto, é uma parte vital da demonstração da eficácia do sistema de gerenciamento de conformidade. Além disso, os indicadores necessários irão variar com a maturidade da organização e da época e extensão de programas novos e revisados a serem implementados. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, 2014, p. 23)

A partir da utilização de indicadores, que devem sempre apresentar dados numéricos, na medida do possível, e uma avaliação em relação à meta desejada, é possível, por exemplo, estabelecer planos de trabalho de *compliance*, controles internos e auditorias mais adequados, com foco em processos mais expostos a riscos; direcionar treinamentos para áreas mais carentes de orientações a respeito dos temas de *compliance*; identificar e readequar controles que se tornaram ineficazes; responsabilizar gestores para que melhorem suas metas de *compliance*; e direcionar os recursos orçamentários, tecnológicos e humanos. (CASTRO e GONÇALVES, 2020)

Em seu PPPC, a Petrobras menciona realizar o monitoramento do programa para avaliar sua eficácia e conformidade às leis, bem como para identificar oportunidades de melhoria. Os resultados de tal monitoramento são reportados à Alta Administração da empresa. (PETROBRAS, 2015b)

Como exemplos dos monitoramentos realizados pela Petrobras, são citados o monitoramento de e-mails, contratos, processos de licitação, listas de sanções e participação em treinamentos de conformidade. (PETROBRAS, 2020m)

A estatal afirma ainda realizar o monitoramento com base nas avaliações de riscos de conformidade e que os resultados são utilizados para aprimoramento dos seus processos e controles:

Monitoramos continuamente nossos processos de negócios, especialmente em áreas de alto risco, para identificar indícios de fraude e corrupção. Os esforços de monitoramento e controle são baseados na nossa avaliação de risco de conformidade. Sempre que identificamos um caso de não conformidade, realizamos uma análise de causa raiz para aprimorar o processo e os controles de negócio ou alertar os responsáveis sobre a falha de execução. Se houver algum indicativo de fraude, medidas adicionais são tomadas. Adicionalmente, revisamos continuamente os resultados de nossos relatórios e monitoramentos de auditoria para criar novos tipos de monitoramento e implementar as mudanças necessárias em processos, controles, sistemas de Tecnologia da Informação (TI) e treinamentos, entre outros. (PETROBRAS, 2020m, p. 90)

V.2.10. Efetividade e benefícios do Programa de Integridade

Indicadores poderiam também ser traçados para demonstrar o benefício econômico em se implementar um programa de integridade efetivo. Desta forma, poderiam ser desenvolvidos indicadores a respeito de judicializações relacionadas a *compliance*; de apontamentos realizados por órgãos de controle e auditorias externas; do potencial de redução de sanções relacionadas à prática de atos de fraude e corrupção; e da redução no custo de captação de recursos, processo que, entre outros fatores, é fortemente influenciado pela análise de riscos de quem toma o recurso.

Nesse contexto, vale lembrar que o programa de integridade comprovadamente efetivo pode reduzir a multa prevista na Lei nº 12.846/13 em até 4% do faturamento bruto anual da empresa no ano anterior ao da instauração do processo administrativo de responsabilização, excluído os tributos, conforme previsto no art. 18, inc. V, do Decreto nº 8.420/15. Vale observar que os tributos mencionados são calculados conforme disposto na Instrução Normativa nº 01, de 07 de abril de 2015, editada pela Controladoria-Geral da União.

No caso da Petrobras, o potencial de redução em eventual multa administrativa nos últimos cinco anos, considerando para fins desse cálculo, a aplicação do percentual de 4% sobre

a receita de vendas, excluídos o imposto de renda e a contribuição social, está demonstrado na Tabela 4.

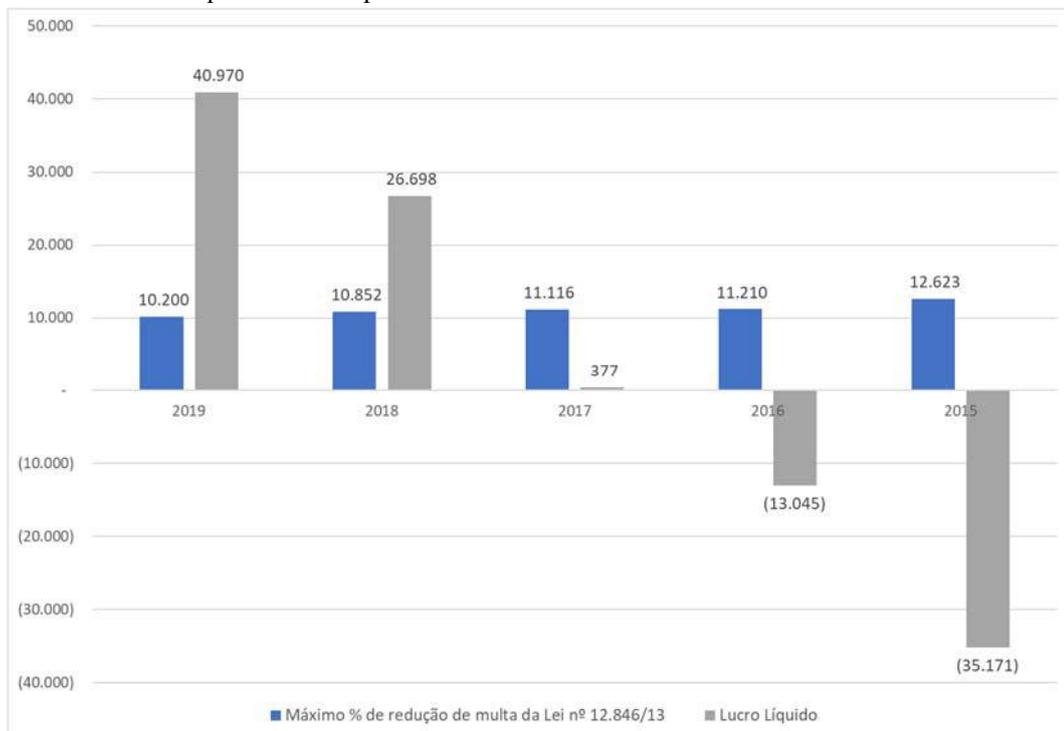
Tabela 4 - Potencial de redução da multa administrativa da Lei nº 12.846/13 (em R\$ milhões)

	2019	2018	2017	2016	2015
Receita de vendas	302.245	310.255	283.695	282.589	321.638
Imposto de Renda e Contribuição Social	(47.242)	(38.967)	(5.797)	(2.342)	(6.058)
Máximo % de redução de multa da Lei nº 12.846/13	10.200	10.852	11.116	11.210	12.623

FONTE: Elaborada pelo autor com base em Petrobras (2020c); Petrobras (2018a); e Petrobras (2016)

A relevância dos valores que potencialmente poderiam ser economizados numa eventual aplicação de multa pode ser demonstrada quando comparados ao lucro líquido da Petrobras obtido nestes anos, conforme Figura 4. Em 2019, por exemplo, o valor correspondeu a 25% do lucro líquido auferido pela estatal.

Figura 4 - Comparativo entre o potencial de redução da multa prevista na Lei nº 12.846/13 versus lucro líquido auferido pela Petrobras



FONTE: Elaborada pelo autor com base em Petrobras (2020c); Petrobras (2018a); e Petrobras (2016)

Importante observar, no entanto que um programa de integridade efetivo contribui para evitar a própria sanção. Ou seja, em termos financeiros, o potencial pode ser ainda maior, tendo em vista que a multa imposta pela Lei nº 12.846/13 pode atingir 20% do faturamento bruto da empresa, excluídos os tributos.

Neste contexto, relevante observar que a Petrobras sofreu, de fato, uma sanção pecuniária por violação ao FCPA e que a sua colaboração nas investigações das autoridades americanas em conjunto com a sua própria iniciativa de realizar apurações internas permitiram uma redução no valor pago. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018)

Em 27 de setembro de 2018, a Petrobras fechou acordos com o U. S. Department of Justice – DoJ e a Securities and Exchange Commission – SEC em que admitiu falhas em seus controles internos, uma vez que não conseguiu identificar o favorecimento de um grupo de contratadas por seus executivos em contrapartida às propinas recebidas, e nos seus registros contábeis e demonstrações financeiras, pelo superfaturamento em seus ativos, cujos valores não computavam os pagamentos ilícitos realizados a executivos da estatal, políticos e outros agentes envolvidos nos esquema de corrupção. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018)

Por estas violações ao FCPA, a Petrobras concordou em pagar US\$ 853.2 milhões para por fim às investigações, valor este que levou em consideração um desconto de 25% em relação ao valor mínimo previsto na legislação norte-americana, em razão do reconhecido grau de colaboração da empresa. Ainda, no âmbito do acordo, que possui um prazo de três anos, a Petrobras se comprometeu a melhorar seu programa de integridade, especialmente no que diz respeito aos registros contábeis e controles internos. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018)

Considerando que a colaboração e as apurações internas são elementos de um programa de integridade, é possível verificar que o mesmo serviu para atenuar as sanções impostas à Petrobras.

Por outro lado, a sua inexistência, nos anos anteriores, deu abertura ao esquema de corrupção da qual foi vítima e acabou por trazer enormes prejuízos, tanto reputacionais, como financeiros.

Além do valor pago no âmbito do acordo com as autoridades norte-americanas, a Petrobras concordou em pagar outros US\$ 2.950 milhões em uma *class action* movida por investidores americanos que se sentiram lesados em razão dos ativos da estatal não refletirem os valores reais. Processos judiciais e arbitrais ainda em andamento podem aumentar o prejuízo. (PETROBRAS, 2020f)

Em relação aos fatos revelados pela Operação Lava-Jato, a Petrobras também reconheceu a baixa de R\$ 6,2 bilhões em seus ativos, refletindo os valores que foram pagos a mais nos contratos celebrados com as empresas envolvidas no esquema de corrupção. (PETROBRAS, 2015a)

Todos esses valores refletem a importância de um programa de integridade efetivo, senão capaz de estancar totalmente as práticas corruptas e não conformes, ao menos servem como atenuante nas sanções eventualmente impostas, especialmente considerando a natureza objetiva da responsabilização imposta pelas leis anticorrupção.

V.2.11.Registros e Controles Contábeis

O requisito por registros contábeis corretos e controles internos suficientes para garantir a confiabilidade dos relatórios deve ser objeto do programa de integridade, conforme previsto no art. 42, incs. VI e VII, do Decreto nº 8.420/15.

A fidedignidade dos registros contábeis, com a correta apropriação das transações financeiras realizadas pela empresa, é instrumento importante para as partes interessadas na atuação da mesma, como investidores, credores, administradores e o próprio governo que, no caso das estatais, também é seu controlador. Desta forma, as informações devem ser reportadas em conformidade com as normas contábeis nacionais e internacionais, de forma que não haja distorções materialmente relevantes que possam induzir o usuário ao erro. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d)

Neste contexto, a disponibilização de recursos que se traduzem em pagamentos de propinas não refletidos nos registros contábeis, tais como os que ensejaram o acordo da Petrobras com as autoridades norte-americanas, violam esse dever para com as partes interessadas:

Além disso, considerando que a corrupção é um ato ilícito, a alocação de recursos para pagar propinas envolve necessariamente a violação de livros e registros contábeis, por exemplo, por meio de faturas falsas ou relativas a bens não entregues ou a serviços não prestados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d, p. p. 58)

Assim, é necessária a definição de procedimentos rígidos para registro e controle contábil. Conforme orientação da Controladoria-Geral da União (2015), “é importante que os controles internos e registros contábeis sejam confiáveis, oportunos, transparentes e detalhados, permitindo o monitoramento das despesas e das receitas e facilitando a detecção de ilícitos.” (p. 58)

Na Petrobras, os controles sobre os registros financeiros são testados anualmente pelas auditorias interna e externa, além de serem objeto do Comitê de Auditoria Estatutário, conforme já mencionado neste trabalho. Vale observar que os controles internos da estatal foram melhorados a partir de 2015, uma vez que, desde então, não foram mais identificadas as denominadas fraquezas materiais. (PETROBRAS, 2020f)

VI. RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS PELAS ESTATAIS

VI.1. Poder Administrativo Sancionatório pelas Estatais

A Lei Anticorrupção dedicou o seu Capítulo VI para dispor sobre o processo administrativo de responsabilização – PAR, destinado a apurar a responsabilidade administrativa objetiva das pessoas jurídicas que tenham cometido eventual ato lesivo previsto no art. 5º do diploma legal em referência. O PAR foi regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.420/15 e pela Portaria CGU 910, de 07 de abril de 2015.

O presente trabalho não pretende esmiuçar o processo administrativo de responsabilização, mas abordar a divergência quanto a constitucionalidade de o mesmo ser conduzido por uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

Isto porque a Lei Anticorrupção não delimita os entes da Administração Pública que poderiam ser responsáveis pela condução do processo, se restringindo a dispor, em seu art. 8º, que a instauração, processamento e julgamento cabem a autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por outro lado, face a disposição do art. 173, §1º, inc. II, a empresa estatal está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

Desta forma, em tese, não caberia à estatal, o exercício do poder administrativo sancionatório que se manifesta na condução do PAR, prerrogativa típica de direito público, que poderia representar uma vantagem competitiva para a mesma diante de outras empresas atuantes no mercado:

(as prerrogativas de direito público) [...] em princípio não são destinadas às empresas estatais, sobretudo às que atuarem em um mercado competitivo, pois implicaria vantagem concorrencial não extensível às empresas privadas atuantes no mesmo setor, salvo quando inerentes à função por elas exercida – não pelo fato de integrarem a Administração Pública -, como, por exemplo, o poder de polícia ou expropriatório exercido por qualquer delegatária de serviço público, seja estatal ou privada. (ARAGÃO, 2018, p. p. 182)

Nesta linha de raciocínio, a sanção a um particular implica na restrição à liberdade de agir deste, o que somente poderia ser feito por entidade de Direito Público. Desta forma, a aplicação da sanção prevista na Lei nº 12.846/13 por uma empresa estatal seria inconstitucional.

A aplicação de medidas punitivas aos particulares, pessoa jurídica ou natural, é privativa de entidades de Direito Público, porque o poder sancionatório é decorrência da chamada potestade administrativa, que somente pessoas jurídicas de Direito Público detêm.

Disso decorre que empresas públicas e sociedades de economia mista [...] não a exercem nem podem exercê-la, e conseqüentemente, não podem instaurar processos administrativos punitivos e muito menos aplicar sanções, como ocorre com o exercício do chamado poder de polícia. Se o fizerem, sua atuação será inconstitucional, por violação do princípio do direito à liberdade de agir e da integridade da pessoa, que somente pode ser restringida pela lei e, no caso de sanção, somente poderá ser aplicada por entidade de Direito Público. (FILHO e RASSI, 2014)

Em outra direção Binenbojm (2016) reconhece que não haveria obstáculo ao exercício do poder de polícia pela empresa estatal, que seria mais uma das atribuições públicas desta, decorrendo este entendimento do hibridismo crescente no seu regime jurídico. O fato de a estatal possuir uma finalidade lucrativa, não é um impedimento, por si mesmo, ao exercício do poder de polícia que, no entanto, não pode ser exercido com finalidade de maximizar o lucro.

Para tanto, algumas condições devem ser atendidas. Em primeiro lugar, a empresa estatal deve ter em seu objeto social funções que estejam relacionadas às atividades-fim estatais, de modo a facilitar o exercício do controle finalístico da mesma. Assim, seria possível verificar o desvirtuamento da estatal ao se voltar para as funções sancionatórias em detrimento das atividades para as quais foi criada. Em segundo lugar, como já mencionado, a estatal com finalidade lucrativa não pode utilizar o poder de polícia primordialmente para aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares. Por fim, a prerrogativa concedida à estatal não pode significar um desequilíbrio concorrencial odioso, o que violaria os princípios da livre concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita. (BINENBOJM, 2016)

Em relação à possibilidade de a empresa estatal exercer o poder de polícia, há de se observar que o hibridismo do seu regime jurídico também se fez presente no próprio Estatuto

das Estatais, que previu nos seus arts. 82 a 84, a aplicação de sanções administrativas por descumprimento dos contratos pelo ente privado contratado:

[...] a Lei nº 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Empresas Estatais), ao prever a plena possibilidade de as empresas públicas e as sociedades de economia mista aplicarem sanções pelo atraso injustificado na execução do contrato (arts. 82 e 83), inegavelmente lhes confere poder administrativo sancionador, inclusive em relação àquelas que atuam no mesmo ramo empresarial. (ZENKNER, 2019b, p. 451)

Zenkner (2019) observa, ainda, que a Controladoria-Geral da União, conforme art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.846/13, tem competência para avocar o processo administrativo de responsabilização conduzido pela estatal para examinar sua regularidade ou para corrigir-lhe o andamento, eliminando o risco para o administrado:

Tal avocação poderá ocorrer nas seguintes circunstâncias: a) caracterização de omissão da autoridade originariamente competente; b) inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem; c) complexidade, repercussão e relevância da matéria; d) valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou a entidade atingida; ou e) apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou de uma entidade da Administração Pública federal (art. 13, §1º, do Decreto nº 8.420/2015). (ZENKNER, 2019a, p. 185)

A Controladoria-Geral da União adota o entendimento de que as estatais são competentes para conduzir os processos administrativos de responsabilização, cabendo o julgamento à autoridade máxima das mesmas – presidente ou autoridade com hierarquia equivalente. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020a)

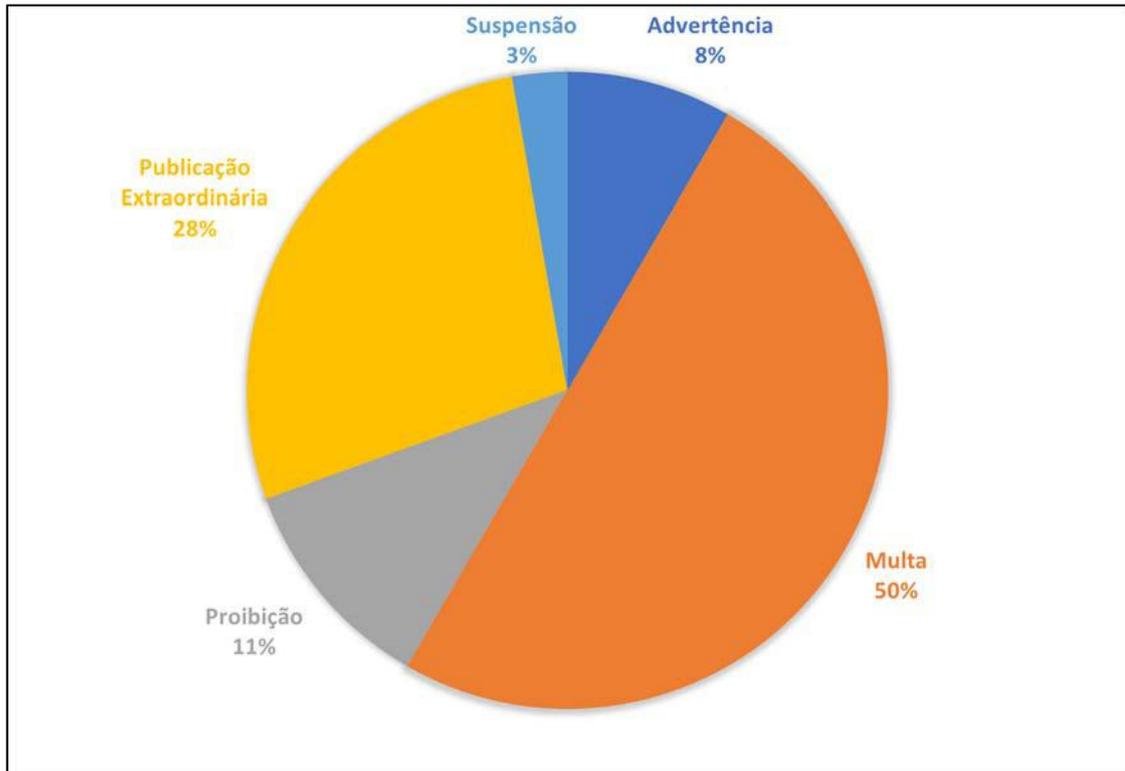
Não obstante o possível questionamento quanto à constitucionalidade na condução e julgamento do processo administrativo de responsabilização por empresa estatal, até o momento não foi formada jurisprudência a respeito do assunto.

VI.2. O Processo Administrativo de Responsabilização na Petrobras

A Petrobras inclui a responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos cometidos contra ela como um dos seus mecanismos de *compliance*. (PETROBRAS, 2020b)

Até 01/10/2020, a Petrobras havia instaurado e concluído 19 processos administrativos de responsabilização, dos quais 4 foram arquivados sem sanção e 15 resultaram na imposição de 36 sanções às pessoas jurídicas, conforme se verifica na Figura 5. (PETROBRAS, 2020n)

Figura 5 - Sanções impostas no âmbito de PAR conduzidos pela Petrobras

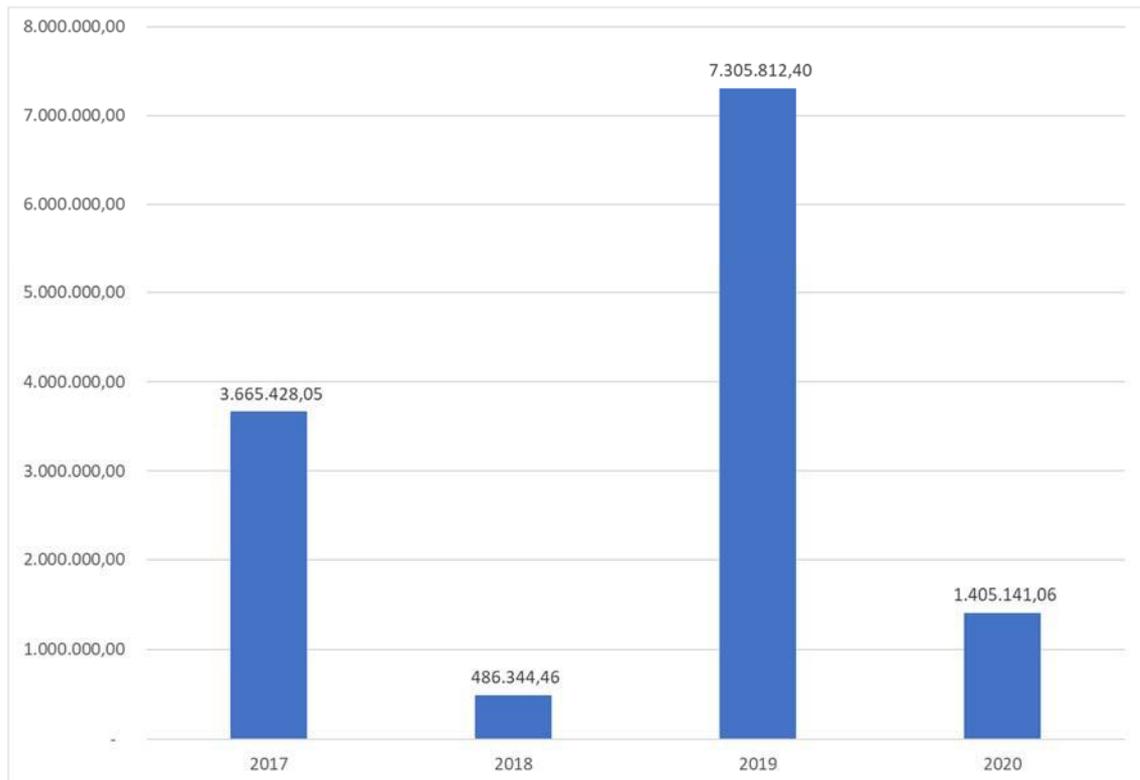


FONTE: Elaborado pelo autor com base em Petrobras (2020n).

Como é possível verificar, 78% das sanções aplicadas consistiram naquelas previstas no art. 6º, da Lei Anticorrupção – multa e publicação extraordinária. As demais sanções são típicas das normas de licitação, que podem ser aplicadas em decorrência do processo administrativo de responsabilização, inclusive cumulativamente com as sanções da Lei Anticorrupção, conforme previsão deste diploma legal, em seu art. 30, inc. II.

De 2017 a 01/10/2020, as multas aplicadas pela Petrobras somaram R\$ 12.862.725,97, distribuídas ao longo dos anos conforme Figura 6:

Figura 6 - Valor arrecadado por multas aplicadas pela Petrobras, no âmbito dos PAR (em R\$)



FONTE: Elaborado pelo autor com base em Controladoria-Geral da União (2020b)

Não obstante os altos valores absolutos, vale observar que os mesmos são baixíssimos frente à receita de vendas da Petrobras (vide Tabela 4). Sob esse prisma, a utilização do processo administrativo de responsabilização não parece representar um abuso da estatal no sentido de se beneficiar economicamente do mesmo, mas, sim, a execução de um dever imposto pela Lei.

CONCLUSÃO

O Estatuto das Estatais trouxe uma série de mecanismos relacionados à transparência, governança corporativa e gestão de riscos e controles que aproximaram as empresas estatais das regras e melhores práticas já incidentes sobre as empresas privadas, reduzindo a possibilidade de ingerência dos controladores estatais sobre as empresas públicas e sociedades de economia mista ao mesmo tempo que traz luz ao tema integridade na Administração Pública indireta.

O Estatuto das Estatais e todas as normas que dele decorrem vem ao encontro das disposições da Lei Anticorrupção, aplicável a qualquer pessoa jurídica, e expande boa parte das disposições referentes à governança corporativa da Lei nº 6.404/76, já aplicável às sociedades de economia mista, uma vez que se caracterizam como sociedades anônimas, para as empresas públicas. Além disso, as práticas impostas às estatais também se coadunam com as principais legislações anticorrupção internacionais e melhores práticas em governança corporativa e *compliance*.

O Estatuto das Estatais se trata, portanto, de uma norma jurídica moderna sob o ponto de vista de *compliance* que traz um bom nível de segurança para uma complexa rede de partes com as quais estatais se relacionam, que incluem o próprio Estado, na posição de controlador e de regulador/fiscalizador, acionistas minoritários, órgãos internacionais de regulação e fiscalização, bem como a própria sociedade.

A partir das regras do Estatuto das Estatais, das referências normativas do Decreto nº 8.420/15 e portarias da Controladoria-Geral da União, bem como das melhores práticas sobre um programa de integridade, as estatais podem desenvolver suas próprias práticas, de acordo com os riscos que identificar em suas atuações.

Algumas práticas, porém, podem ainda enfrentar alguma resistência diante do regime jurídico híbrido da empresa estatal, que predominantemente se vira ao direito privado, mas que guarda o respeito aos princípios e disposições relevantes do direito público. É o caso, por exemplo, da possibilidade de a empresa estatal utilizar sua percepção de risco sobre determinada empresa privada para impedi-la de participar em uma licitação pública, o que até o momento vem recebendo guarida da jurisprudência. Também não é imune a debates o fato de as estatais estarem aptas a processar e julgar administrativamente pessoas jurídicas que tenham

cometido atos lesivos contra ela, função sancionatória que seria, em tese, reservada a pessoas jurídicas de direito público.

No estudo de caso, buscou-se analisar a implementação de práticas de governança corporativa e *compliance* na Petrobras, sociedade de economia mista que esteve em evidência nos últimos anos não por sua performance na atividade econômica para a qual foi criada, mas por ter sido envolvida no maior escândalo de corrupção brasileiro até o momento.

Foi possível verificar que a Petrobras, a partir das primeiras atividades da Operação Lava-Jato, em 2015, implementou uma série de melhorias internas antes mesmo da publicação da Lei nº 13.303/2016. A sujeição da estatal às disposições da Lei nº 6.404/76, à legislação internacional e aos reguladores e fiscalizadores brasileiros e estrangeiros, não se demonstrou suficiente para que os atos corruptos ocorressem e a empresa fosse pesadamente lesada.

A partir da análise de dados da própria estatal, foi possível verificar que Petrobras investiu e implementou um programa de integridade bastante robusto, cobrindo todos os temas inerentes ao assunto.

Também foi possível discutir alguns possíveis indicadores e verificar o potencial benéfico de se construir um programa de integridade efetivo, não só do ponto de vista de se evitar desvios, mas também de mitigar eventuais sanções que sejam aplicadas.

Por fim, concluímos que a atuação das empresas estatais em consonância com as melhores práticas de governança corporativa e *compliance* vão ao encontro do interesse público, finalidade precípua da uma estatal, e dos princípios constitucionais da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. D. **Empresas Estatais: O Regime Jurídico das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BINENBOJM, G. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal, Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 ago 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas, Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações, Brasília, DF, 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm>. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.598, de 26 de dezembro 1977. Altera a legislação do imposto sobre a renda, Brasília, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1598.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, Brasília/DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 77. Nula é a punição do empregado se não precedida de inquérito ou sindicância internos a que se obrigou a empresa por norma regulamentar. **Súmulas da Jurisprudência Uniforme do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<https://www.tst.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 25.888-MC/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 29/03/2006, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2798958&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências., Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 01 mai 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela

prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2ª Região). Apelação nº 0035486-47.2018.4.02.5101 RJ, Relator: Marcelo Pereira da Silva, DJ: 15/04/2019, 2019. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/845452613/apelacao-ac-354864720184025101-rj-0035486-4720184025101/inteiro-teor-845452615?ref=serp>>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. Panorama das Estatais, 2020. Disponível em: <<http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2020.

CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360°**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: SP, 2012.

CASTRO, R. P. A. D.; GONÇALVES, F. S. P. **Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais**. 3ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 01, de 07 de Abril de 2015. Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33691/5/Inst.%20Normativa%20001%20-%20%20Metodologia%20de%20calculo%20de%20multa%20-%20LAC.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015, Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015, Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33650/8/Portaria_CGU_910_2015.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para gestão da integridade nas empresas federais estatais, Brasília, DF, 2015d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia Prático para Gestão de Riscos para a Integridade: Orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional, Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais, Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Processo Administrativo de Responsabilização: Manual de Responsabilização de Entes Privados, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45545/18/Manual_responsabilizacao_entes_privados.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Detalhamento da Penalidade - Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>>. Acesso em: 01 out. 2020.

ÉPOCA NEGÓCIOS. Petrobras pede desculpas a 2 mil empregados que foram investigados, 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/12/petrobras-pede-desculpas-2-mil-empregados-que-foram-investigados.html>>. Acesso em: 28 set. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The United States Department of Justice. Non-Prosecution Agreement and Statement of Facts, Washington, DC, 2018. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1096706/download>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, 2020a. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1306671/download>>. Acesso em: 17 set 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Evaluation of Corporate Compliance Programs, 2020b. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>>. Acesso em: 17 set 2020.

ESTORNINHO, M. J. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Almedina, 2009.

FILHO, J. R. F.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1180, Nov/Dez 2008.

FILHO, V. G.; RASSI, J. D. Decreto Estadual Anticorrupção contém inconstitucionalidade, 2014. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/decreto-estadual-anticorrupcao-contem-inconstitucionalidade/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

FORTINI, C.; SHERMAN, A. Governança Corporativa e Medidas Preventivas Contra a Corrupção na Administração Pública: Um Enfoque à Luz da Lei 13.303/2016. **Revista de Direito da Administração Pública**, Niterói/RJ, v. 01, n. 02, p. 176-187, Jul/Dez 2016. ISSN ISSN 2447-2042.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia de Orientação para Melhores Práticas de Comitê de Auditoria**. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/22122/Orienta%c3%a7%c3%b5es%20Comit%c3%aas%20de%20Auditoria%20caderno%207.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 19600:** Compliance management systems - Guidelines. Genebra: ISO, 2014.

JUSTEN FILHO, M. A constitucionalidade da Lei 13.303/2016: a distinção entre sociedades estatais "empresárias" e "não-empresárias". **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, mai/ago 2018. Disponível em:

<<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br:4432/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE3>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Operação Lava Jato, 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OLIVEIRA, R. C. R. Panorama Geral das Licitações na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 327-345, Nov.18/Abr.19 2019. ISSN 1518-918X. Disponível em: <<https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/revistaemarfv29.pdf>>.

PEREZ, M. A. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PETRELLUZZI, M. V.; RIZEK JUNIOR, R. N. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2014, 2015a. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/0e4ca285-7739-461f-92f0-d2121bbf9a2c?origin=1>>. Acesso em: 20 ago 2020.

PETROBRAS. Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção - PPPC, 2015b. Disponível em: <<https://apicatalog.mziq.com/filemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/d07d14d9-5ede-511c-bf54-d689bedaa338?origin=2>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PETROBRAS. Relatório de Sustentabilidade 2014, Rio de Janeiro, p. 81, 2015c. Disponível em: <https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/feec97af96fb3d940e4d56eeefdf5e5ec4ec4fbf9b3c84f4eb5947fee3db9e85/sustentabilidade_2014.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PETROBRAS. Demonstrações Contábeis 2015, 2016. Disponível em: <https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/central-de-resultadoscentral-de-downloads/bc096b0a41549a3a6729eaf0ce9333dcb79882cd19e1ceb30e45cfb5549a187f/dfp_2015_ifrs.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2015 v.13, 2017. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/0473d0c1-ce2e-44a0-a3f5-12770a42abd7?origin=1>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Demonstrações Financeiras 2017, 2018a. Disponível em: <<https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/central-de-resultadoscentral-de>>

downloads/495300577008ac1952f07fb73f1eb55120041bdd0a45f544f66c24154baac9c5/demo
nstracoes_financeiras_2017_ifrs.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

PETROBRAS. Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP) - Rev. 01, de 26 de junho de 2018, 2018b. Disponível em:

<https://canalforneecedor.petrobras.com.br/media/filer_public/fc/62/fc62e81b-7a2a-44da-9dba-bd5463d2d7db/cartilha-rlcp_rev01.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

PETROBRAS. Estatuto Social da Petróleo Brasileiro S.A., 11 dez. 2018c. Disponível em:

<<http://transparencia.petrobras.com.br/sites/default/files/Estatuto-Social-AGE-11-Dezembro-2018-Portugues.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2017 v.26, 2018c. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/ca693d3b-5478-49e9-8241-e4746464f80d?origin=1>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Aprovamos Plano Estratégico 2020-2024, 2019a. Disponível em:

<<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/aprovamos-plano-estrategico-2020-2024.htm>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2016 v.18, 2019b. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/3cea7439-705d-4e00-9973-4ce84976c3ea?origin=1>>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Código de Conduta Ética, 2020a. Disponível em:

<https://petrobras.com.br/data/files/32/E1/14/8E/1F103710FADC1F27D438E9C2/Codigo_de_Conduta_Etica29062020.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

PETROBRAS. Compliance, Ética e Transparência, 2020b. Disponível em:

<https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/compliance-etica-e-transparencia/?gclid=Cj0KCQjwqrb7BRDIARIsACwGad5XwGr9VWaqfxAmXR9RwfNlyOft_w3OAYHYcQBsx1cIAy8YrYFXsEaAoPcEALw_wcB>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Demonstrações Financeiras 2019, 2020c. Disponível em: <[https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/central-de-resultadoscentral-de-downloads/e777664dafa2dccfabf12dc7fe2279431cae0d37d0a5969d77350c6445d17950/demonstracoes_financeiras_em_r\\$_4t19.pdf](https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/central-de-resultadoscentral-de-downloads/e777664dafa2dccfabf12dc7fe2279431cae0d37d0a5969d77350c6445d17950/demonstracoes_financeiras_em_r$_4t19.pdf)>.

Acesso em: 30 set. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2018 v.27, 2020d. Disponível em: <https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloadskit-do-investidor/0207823f430cfb0e712b3cdf286b6e5bc9acafd5dddef1b5b07dfd12371d444c/formulario_de_referencia_2018.pdf>.

Acesso em: 28 set. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2019 v.40, 2020e. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/b9d0fcab-62b4-4add-973d-db18fe72553a?origin=1>>. Acesso em: 28 set. 2020.

PETROBRAS. Formulário de Referência 2020 v.5, 2020f. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/1aa5e114-0936-1de0-7fee-13184e36f302?origin=1>>. Acesso em: 24 set. 2020.

PETROBRAS. Licitações Publicadas: Edital de licitação nº: 7003165890, 2020g. Disponível em:

<[https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20\(Legacy\)/Portal2018/pt/lista_licitacoes_publicadas_ft.html](https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20(Legacy)/Portal2018/pt/lista_licitacoes_publicadas_ft.html)>. Acesso em: 29 set. 2020.

PETROBRAS. Minutas Contratuais Petrobras, 2020h. Disponível em:

<[https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20\(Legacy\)/Portal2018/pt/Compras_Minuta.html](https://www.petronect.com.br/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Site%20Content%20(Legacy)/Portal2018/pt/Compras_Minuta.html)>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. O funcionamento de uma licitação, 2020i. Disponível em:

<<https://canalforneecedor.petrobras.com.br/pt/o-funcionamento-de-uma-licitacao/conteudo-do-edital/#ddi>>. Acesso em: 29 set. 2020.

PETROBRAS. Página inicial, 2020j. Disponível em: <www.petrobras.com.br>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Petrobras lança Código de Conduta Ética mais claro e objetivo, 2020k.

Disponível em:

<https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=982845#:~:text=%22O%20novo%20C%C3%B3digo%20de%20Conduta,da%20Petrobras%2C%20Roberto%20Castello%20Branco>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETROBRAS. Procedimento de Avaliação de Integridade, 2020l. Disponível em:

<http://hmg-canalforneecedor.hotsitespetrobras.com.br/media/filer_public/7c/ad/7cadddd6-c1ba-45de-8b8a-645da15b9f4a/anexo_01_ddi_revisado_2018-01-18.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

PETROBRAS. Relatório de Sustentabilidade 2019, 2020m. Disponível em:

<<https://sustentabilidade.petrobras.com.br/src/assets/pdf/Relatorio-Sustentabilidade.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PETROBRAS. Responsabilização de pessoas jurídicas, 2020n. Disponível em:

<<http://transparencia.petrobras.com.br/responsabilizacao-pessoa-juridica>>. Acesso em: 01 out. 2020.

PINHO, C. A. B. D.; RIBEIRO, M. C. P. Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições das Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 241-272, jan/abr 2018.

RABELO, L. C. A. M. Compliance nas empresas estatais: aplicação da Lei 13.303/2016.

Revista de Direito da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 01, n. 02, p. 221-239, jul/dez 2018. ISSN ISSN 2595-5667. Disponível em:

<<http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/161/103>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIBEIRO, M. C. P.; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, n. 205, p. 87-105, Jan/Mar 2015.

SCOTT, C. Accountability in the regulatory state. **Journal of Law and Society**, Oxford, v. 27, p. 38-60, mar. 2000. ISSN ISSN: 0263-323X.

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS. **13º Boletim das Empresas Estatais Federais**. Brasília, DF: SEST/ME, v. 13, 2019. 67 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/13a-edicao-boletim-das-empresas-estatais-federais.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA. **Declaração de Posicionamento do IIA: As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles**, 2013. Disponível em: <[https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control Portuguese.pdf](https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control%20Portuguese.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Índice de Percepção da Corrupção 2019, 2020. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/home/ipc-2019>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão 663/2002 - Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. DJ: 19/06/2002, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Dec/20020705/TC%20016.176.doc>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 898/2019 - Plenário, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A898%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=a6033ae0-0279-11eb-a1f7-7dc55f1dd03d>. Acesso em: 29 set. 2020.

VALOR ECONÔMICO. Barusco foi capa do Código de Ética da Petrobras, 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/03/13/barusco-foi-capa-do-codigo-de-etica-da-petrobras.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ZENKNER, M. Fundamentos e controvérsias do processo administrativo de responsabilização previsto na Lei nº 12.846/2013. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 181-193, jul/set 2019a.

ZENKNER, M. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019b.